

Spredning av kommunale boliger

*En studie av politikk og resultater i Oslo
kommune*

Ragnhild Ertshus



Masteroppgave i samfunnsgeografi
Ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
UNIVERSITETET I OSLO

September 2014

Spredning av kommunale boliger

En studie av politikk og resultater i Oslo kommune

© Ragnhild Ertshus

2014

Spredning av kommunale boliger. En studie av politikk og resultater i Oslo kommune

Ragnhild Ertshus

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Okprintshop, Oslo

Sammendrag

Dette er en oppgave som handler om Oslo kommunes spredningspolitikk knyttet til de kommunale boligene for vanskeligstilte. Studier viser at beboerne beskriver et forverret bomiljø de siste 10-15 årene, og media beskriver uverdige boforhold for beboerne i de kommunale bygårdene i Oslo indre øst. For å få bukt med levekårsproblemene har Oslo kommune siden 1994 satset på en spredningspolitikk. Målet er at gjennom kjøp og salg av eiendom skal utleieboligene få en større romlig spredning. Oppgavens tre problemstillinger er følgende: *Hvilke politisk argumenter og intensjoner ligger bak målet om å spre kommunale boliger? Har Oslo kommune maktet å spre kommunale boliger i perioden 2001-2013? Hvordan vurderer sentrale aktører oppfølgingen av spredningsmålet: er de fornøyd, misfornøyd eller likegyldige til utviklingen mellom 2001 og 2013?* For å svare på disse spørsmålene har jeg brukt offentlig statistikk over kommunal eiendom fra SSB, Oslo kommunes kriteriedata og Boligbygg Oslo KF. I tillegg har jeg basert deler av analysen på intervjuer med nåværende eller tidligere politikere og ansatte i forvaltningen. Målet med oppgaven er å kunne bidra med en tallfesting av spredningsmålet, samt finne aktørers vurderinger av gjennomføringen.

Funnene indikerer at det har vært en nedgang i segregasjonsgraden mellom kommunale boliger og alle boliger i Oslo kommune i løpet av studieperioden. Nedgangen er relativt liten, men tyder på at politikken fra 1994 har blitt gjennomført til en viss grad. Reduksjonen i segregasjonsgraden kan også forklares med en generell nedgang i totalt antall kommunale boliger. Analysen avdekker også at den spredningen som har forekommet har vært fra indre øst til ytre øst. Forklaringene bak den lave spredningen er først og fremst økonomi. Ressursmangelen kan best forklares med at det har blitt satset på andre tiltak. Det kan virke som om den kommunale boligsektoren ikke er prioritert på lik linje som helse og skole. Det trekkes også frem at spredningspolitikken ikke er like synlig som andre prioriteringsområder.

Forord

Da jeg begynte å idémyldre rundt tema til masteroppgaven var det kommunale boligtilbudet stadig tilbakevendende. Min interesse for kommunale boliger begynte da en studievenninne presenterte meg for et oppslag i Aftenposten om bomiljø i kommunale bygårder i 2009. Våren 2010 skrev jeg en semesteroppgave rundt samme problematikk som denne oppgaven, men følte overhodet ikke at jeg var ferdig med temaet. Det føles godt å få muligheten til å skrive en såpass stor oppgave om et emne jeg virkelig bryr meg om og som engasjerer meg. Jeg håper oppgaven vekker interesse hos leseren, og får flere til å forske videre på både kommunal boligpolitikk og boligsosialt arbeid.

Jeg har en rekke personer jeg ønsker å takke. Først og fremst en stor takk til veileder Terje Wessel, som har kommet med uvurderlig hjelp igjennom det siste halvannet året. En takk også til Osloforskning og Husbanken for stipend, og for at dere har gitt meg troen på at det er interesse for at denne oppgaven skrives. Tusen takk til alle informanter som har stilt opp, og alle ansatte i Oslo kommune som har svart på mine henvendelser.

En stor takk til Ellen, Tante Bjørg, Kristin og Ragnhild som har lest og kommentert oppgaven, og til alle andre som har vært innom pauserommet de siste to årene. Sist, men ikke minst en takk til familien min. Spesielt til mamma som har fungert som motivator, og som har vært like engasjert, interessert og tidvis like stressa som meg.

Ragnhild Ertshus

August 2014

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Problemstillinger	3
1.2	Studieområde	4
1.3	Teoretiske perspektiver.....	5
1.4	Begrepsavklaringer	6
1.4.1	Boligmarked	6
1.4.2	Kommunal bolig og kommunal leietaker	6
1.4.3	Segregasjon	7
1.5	Oppgavens oppbygning	8
2	Historisk perspektiv på utviklingen av dagens kommunale boligtilbud.....	9
2.1	Historisk bakgrunn fram til 1990-tallet	9
2.1.1	Kurve med vekst og fall	11
2.2	Boligpolitikken dilemma.....	12
2.3	Kommunal boligstruktur og praksis	14
2.4	Oppsummering - hvor vi står i dag?	16
3	Segregasjon og segregasjonspolitik	17
3.1	Segregasjon.....	17
3.1.1	Chicagoskolens bymodeller	18
3.2	Bakenforliggende årsaker til segregasjon.....	19
3.3	Politikk og planlegging mot segregasjon.....	21
3.3.1	Bakgrunn for en segregasjonspolitik.....	21
3.3.2	Blandingsstrategier (Mixed housing/Social mix).....	24
3.3.3	Områdeløft	26
3.3.4	Oppsummering	27
4	Segregasjon og boligpolitikk	29
4.1	Makro-mikro modell som vitenskapsteoretisk utgangspunkt.....	29
4.1.1	Idealtyper.....	29
4.1.2	Makro-mikro modell	30
4.2	Makro-mikro modell for å forstå segregasjon og boligpolitikk	32
4.2.1	Segregasjon på dagsorden i Norge	32
4.2.2	Boligpolitiske endringer	34

4.2.3	Teoretisk perspektiv i analysen	36
4.3	Oppsummering	37
5	Metodologi og metodevalg	38
5.1	Metodologi og vitenskapsteoretisk utgangspunkt	38
5.2	Valg av metode	39
5.2.1	Kvantitativ metode	40
5.2.2	Kvalitativ metode	41
5.3	Kvantitativt forskningsdesign	41
5.3.1	Datamaterialet	42
5.3.2	Statistikk	43
5.3.3	Statistiske mål	44
5.4	Kvalitativ datainnsamling og analyse	46
5.4.1	Intervju som verktøy	46
5.4.2	Informanter og rekruttering	47
5.5	Etiske problemstillinger	48
5.5.1	Behandling av data og anonymisering	48
5.5.2	Faren for å generalisering	49
5.6	Reliabilitet og validitet	49
5.6.1	Reliabilitet/pålitelighet	50
5.6.2	Validitet/bekreftbarhet	51
5.6.3	Generalisering/overførbarhet	51
6	Bakgrunn og argumenter for en kommunal spredningspolitikk	53
6.1	Spredningsmålet	53
6.2	Bakgrunn for en ny kommunal boligpolitikk	55
6.3	Argumenter for geografisk omfordeling av kommunale boliger	56
6.4	Praksiser og handlinger	59
6.5	Oppsummering og diskusjon	61
7	Kommunale boligens fordelingsmønster i Oslo kommune 2001-2013	62
7.1	Befolknings- og boligutvikling i Oslo 1990-2013	62
7.2	Segregasjonsindeks	64
7.2.1	Kriteriedata (2001-2013)	64
7.2.2	Boligbygg Oslo KF (BBY) (2004 – 2013)	66
7.2.3	SSBs KOSTRA (2004 – 2012)	68

7.2.4	Oppsummering og diskusjon.....	70
7.3	Lokaliseringskoeffisienten 2001 – 2013.....	71
7.4	Oppsummering	78
8	Vurderinger etter 20 års praksis.....	80
8.1	Aktørers egne vurderinger av gjennomføringen.....	80
8.2	Forklaringer på den svake viljen til gjennomføring	85
8.2.1	Økonomi og et lite målbart resultat.....	85
8.2.2	Sosial blanding - en vellykket strategi?.....	87
8.3	Oppsummering og diskusjon	93
9	Konklusjon.....	94
9.1	Oppgavens problemstillinger og funn	94
9.2	Oppgavens begrensinger.....	100
9.3	Oppgavens overførbarhet og videre forskning	100
	Litteraturliste.....	102
	Vedlegg 1	107
	 Figur 1.1 Oppgavens studieområde, hentet fra Oslo kommune	4
	Figur 4.1 Segregasjonspolitikk sett fra kommunens sitt synspunkt	34
	Figur 4.2 Boligpolitikk og segregasjon - et teoretisk perspektiv	36
	Tabell 7.1: Oversikt over befolkning- og boligvekst i Oslo kommune 1990-2013	63
	Tabell 7.2. Oversikt over segregasjonsindekser 2001-2013 basert på Kriteriedata	65
	Tabell 7.3: Oversikt over segregasjonsindeksen fra 2004-2013 basert på Boligbygg	66
	Tabell 7.4: Oversikt over segregasjonsindekser 2004-2012 basert på data fra KOSTRA	68
	Tabell 7.5: Lokaliseringskoeffisienter for alle tre datakilder 2001-2013.....	72
	Figur 7.1: Representasjon av kommunale boliger i Oslos bydeler 2004 målt ved lokaliseringskoeffisient	74
	Figur 7.2: Representasjon av kommunale boliger i Oslos bydeler 2013 målt ved lokaliseringskoeffisient	75
	75
	Figur 7.3: Representasjon av endringer i lokaliseringkoeffisient i Oslos bydeler 2004-2013	76
	Figur 9.1 Segregasjon og segmentering 2001 og 2013	96

1 Innledning

De kommunale boligene i Oslo kommune har de senere årene vært i mediernes søkelys med bakgrunn i skrekkehistorier om småbarn som lever med sprøytespisser i trappeoppgangen. Beboere forteller om naboer som har tunge rus- og psykiske problemer, og om hele nabolag som blir ansett som utrygge på grunn av den høye andelen kommunale boliger i området. Kritikken har vært at boligene skaper dårlige bomiljø og tilbyr uverdige boforhold for samfunnets mest vanskeligstilte. 30.august 2013^{1, 2} hadde NRK en artikkel på sine nettsider og en radiodokumentar der de fokuserer på bomiljøet og forteller om barn som føler seg utrygge i de kommunale boligene på Oslo øst. Den handlet om barn som ikke tør ha med venner hjem og som lever i frykt for å møte truende personer i oppgangen i egen bygård. Noen dager tidligere (27. august 2013³) hadde Aftenposten en artikkel på trykk som beskrev Oslo kommunes aktive politikk for å forbedre situasjonen gjennom større romlig spredning av de kommunale boligene. Artikkelen fulgte Boligbygg Oslo KF på boligjakt etter kjøpsobjekter på vestkanten som kan erstatte boliger i belastede områder på østkanten. Dette kan anses som et ledd i en spredningspolitikk vedtatt av Oslo kommune i 1994.

Spredning har blitt mer aktuelt med økende problemer knyttet til disse kommunale bokonsentrasjonene. I en kvalitativ studie av bomiljø i de kommunale bygårdene i Oslo avdekker Ottesen (2007) at beboerne opplever at bomiljøet har utviklet seg i en negativ retning de siste 10-15 årene. Studien var basert på intervjuer med kommunale leietakere på Torshov. Spørsmålet er imidlertid om boligene har fått en større geografisk fordeling i samme periode. Bakgrunnen for dette spørsmålet er at større spredning er antatt å ha en effekt på integrasjon og levekår.

Spredningspolitikken kom som sagt for første gang på dagsorden gjennom bystyremelding nr. 2 fra 1994. Den daværende situasjonen med en opphopning av kommunale boliger i de tre bydelene i Oslo indre øst kritiseres kraftig i meldingen (Byrådet Oslo kommune 1994). Blant annet står det at:

¹ <http://www.nrk.no/fordypning/vokser-opp-med-knivtrusler-og-blod-1.11198916>

² http://www.nrk.no/fordypning/_oslo-kommune-bryter-loven-1.11207993

³ <http://www.osloby.no/nyheter/Stadig-flere-kommunale-boliger-pa-vestkanten-7291677.html#.UiWDGz-1edw>

Byrådet mener denne situasjonen er uholdbar, og at man derfor må starte et langsiktig arbeid med tanke på å oppnå en bedre geografisk spredning og variasjon i den kommunale boligmassen. Ideelt sett burde den enkelte bydel ha tilstrekkelig med kommunale boliger innen egne grenser til å dekke sitt behov for den del av boligtildelingen som skjer på sosiale og medisinske kriterier (Byrådet Oslo kommune 1994, 51-52).

Konkrete forslag til løsning er å selge bygårder i dårlig stand i indre by for å skaffe til veie kapital til oppkjøp av boliger på vestkanten og i ytre by. På grunn av prisforskjeller vil det bli en kostbar prosess og det blir nødvendig å skaffe penger som dekker tilleggskostnadene. Spredningspolitikken ble dermed et langsiktig mål; salg og kjøp skulle foregå over en lengre tidsperiode (Byrådet Oslo kommune 1994).

Spredning av boligmasse kan skje på flere måter. De fire viktigste måtene er listet opp nedenfor:

1. Kommunen kjøper opp boliger i bydeler med få kommunale boliger, eller bygger nye kommunale boliger i de samme bydelene
2. Kommunen selger ut boliger i bydeler med mange kommunale boliger
3. Slår sammen kommunale leiligheter til større enheter
4. Det kommunale boligtilbudet blir «utvannet» gjennom endringer i ordinær boligmasse. Det kan enten skje gjennom bygging av nye boliger eller avgang av gamle boliger.

Punkt 3 kan ha en påvirkning på spredningen, men er ikke et virkemiddel som primært benyttes for å spre. Hensikten er først og fremst å bedre tilbudet til barnefamilier. Punkt 4 kan heller ikke anses som et sentralt virkemiddel i en spredningspolitikk siden det ikke vil ha en innvirkning på den faktiske bokonsentrasjonen. Endringer i den ordinære boligmassen kan derimot ha en effekt på lokaliseringskoeffisienten (som jeg kommer tilbake til senere). Analysen min vil ikke gi et teknisk detaljert bilde av spredningen, men bare se på det samlede resultatet. Det vil ikke derfor ikke bli gått inn på hvilke av overnevnte enkelttiltakene som benyttes for å redusere segregasjon.

Selv om jeg omtaler spredningen som er forsøk på å få mindre segregasjon er det klart at en boligmasse som består av ca. 10 000 boliger er for liten til å være et tungt virkemiddel mot det samlede segregasjonsbildet. Likevel kan det være viktig i enkelte områder som har en svært høy konsentrasjon av vanskeligstilte husholdninger. I tillegg er kommunale boliger viktig for de mest sårbare gruppene på boligmarkedet.

Ved å foreta dataanalyser for ulike tidspunkter, er det mulig å se hvilke endringer som har skjedd i fordelingen av kommunale boliger, samt hvordan endringene har påvirket boligsegregasjonen. Det kan tenkes flere mulige utfall av politikken. Det verste utfallet er at antallet kommunale boliger går ned, mens segregasjonsgraden går opp. Det beste tenkelige utfallet er om antall kommunale boliger går opp, mens segregasjonen går ned. Det er også en mulighet for at boligmassen forblir forholdsvis stabil, og at segregasjonen går ned/opp.

1.1 Problemstillinger

Ett av hovedproblemene vi ser i dagens Oslo er at mange av de kommunale leilighetene er konsentrert i samme område, hvor et tyngdepunkt er i indre øst. Disse områdene har blitt preget av dårlig bomiljø og en uheldig blanding av barnefamilier, psykisk syke og rusmisbrukere i samme nabolag eller samme oppgang. For å få færre og mindre belastede nabolag er det et politisk ønske å spre de kommunale boligene slik at hver bydel har nok boliger til å dekke etterspørselen fra egne beboere. Første mål med oppgaven blir å se på bakgrunnen for boligmeldingen fra 1994.

Oppgavens problemstillinger blir derved:

- 1) *Hvilke politiske argumenter og intensjoner ligger bak målet om å spre kommunale boliger?*

Også før 1994 var kommunale boliger konsentrert i tre bydeler. Jeg ønsker å se hva som trigget politikerne til å gå for en boligpolitisk endring i 1994. Videre ønsker jeg å se hvorvidt det er oppnådd en større spredning fra 2001 til 2013: Hvilke bydeler har nedgang i antall/andel kommunale boliger, og hvor har ekspansjonen kommet. Spørsmålet blir da:

- 2) *Har Oslo kommune maktet å spre kommunale boliger i perioden 2001-2013?*

Og som et underspørsmål til spørsmål 2 vil jeg se på hvordan lokaliseringsmønsteret er endret – er det samlede tilbudet av kommunale boliger redusert, opprettholdt eller utvidet?

Etter å ha belyst trekk ved politikken og utviklingen i lokaliseringsmønsteret, kommer jeg inn på ulike politiske vurderinger av forholdet mellom mål og boligmønster:

- 3) *Hvordan vurderer sentrale aktører oppfølgingen av spredningsmålet: er de fornøyd, misfornøyd eller likegyldig til utviklingen mellom 2001 og 2013?*

1.2 Studieområde

For å kunne svare på problemstillingen, og se om det har forekommet endringer i den geografiske spredningen, er det nødvendig å inkludere hele Oslo kommune. Datamaterialet jeg har valgt å bruke, og fått tilgang til, er *Folke- og boligtellingsen* fra 2001, som er den eneste tellingen som skiller ut de kommunale boligene som en separat enhet. Boligbygg Oslo KF har gitt meg data over de kommunale boligene fra 2004 til 2013, på bydelsnivå. I tillegg benytter jeg boligkriteriet i budsjettgrunnlaget presentert i *Grønt hefte*, utgitt av byråd for finans på vegne av Oslo kommune. Dette datasettet vil kalles *kriteriedata* senere i oppgaven.



Figur 1.1 Oppgavens studieområde, hentet fra Oslo kommune

Oppgavens studieområde er samtlige 15 bydeler i Oslo kommune. I Oslo er det ifølge SSB⁴ i overkant av 10 000 kommunale boliger, hvor i overkant av 50% i dag er lokalisert i de tre bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka (indre øst). Til sammenligning er det 164 boliger i bydel Ullern.

Tallene vitner om et skille mellom øst og vest, og bidrar til å skape en segregert by. Omkring 65 % av boligene er i kommunale bygårder, mens resten er enkeltleiligheter i borettslag og sameier. Det er de kommunale bygårdene som har vært kritisert, og flere vurderes solgt. Ved salg av større bygårder vil Oslo kommune miste mange leiligheter. Skal tilbudet opprettholdes er en forutsetning at det kjøpes inn nye boliger andre steder. I 2012 hadde Oslo kommune 376 husstander på venteliste for å få bolig. Det er en tydelig indikator på at det i dag ikke er nok boliger til å dekke etterspørselen. Denne situasjonen er ikke unik for Oslo, men en utvikling som er tydelig i de fleste norske storbyer. Økt innvandring og flere flyktninger har gjort at de kommunale boligene er mer ettertraktet for barnefamilier.

1.3 Teoretiske perspektiver

I oppgaven ønsker jeg å analysere fordelingen av kommunale boliger over en tiårsperiode, som et virkemiddel mot segregasjon. Litteratur som er sentral i den forbindelse er knyttet til begrepet/fenomenet segregasjon, da først og fremst boligsegregasjon, og politikk som virkemiddel mot segregasjon. Her er det sentrale teorier knyttet til «*mixed housing*» (Bergsten 2010, Musterd og Andersson 2005, Musterd 2002, Van Kempen og Bolt 2012) og områdeløft (Andersson 2006, Palander 2006) som vil vektlegges.

Forskning på «*mixed housing*» og områdesatsninger har vist tvetydige resultater (Musterd 2002, Van Kempen m.fl. 2012). Det er uenighet om det bør satses på fysiske områdefaktorer eller på individene (McCulloch 2001). Det vil være interessant å studere satsingen i Oslo i lys av «*mixed housing*»- prosjekter i andre land. Wessel (2000) finner i sin casestudie av segregasjon i Oslo at selv om inntektsforskjellene har økt, har ikke segregasjonsgraden økt. Mye kan forklares med en blandet boligmasse som sprer de ulike inntektsgruppene i byen. Hvorvidt dette også gjelder de kommunale boligene gjenstår imidlertid å undersøke.

⁴ http://www.ssb.no/kombolig_kostra

Segregasjon er en overordnet struktur som forekommer på makro-nivå, mens segregasjonspolitik er beslutninger som fattes på mikronivå. Jeg har derfor valgt å benytte Colemans makro-mikro modell (2000) som teoretisk perspektiv igjennom oppgaven. Modellen gjør det enklere å identifisere mekanismer som er i spill når det forekommer endringer på makro-nivå. I oppgaven har jeg valgt å presentere en figur hvor jeg viser et antatt syn på segregasjonspolitik fra kommunal side, og en figur for å illustrere det teoretiske perspektivet i oppgaven.

1.4 Begrepsavklaringer

1.4.1 Boligmarked

MacLennan (2012) definerer et marked som system for utveksling av varer eller tjenester. Det er et sett av mekanismer som legger til rette for en strøm av informasjon mellom kjøpere og selgere, transaksjoner som ikke er stedbundne. Et marked er en strømningsstørrelse som tillater at varer og tjenester flyter fra selger til kjøper, og betaling går fra kjøper til selger. Et boligmarked er derimot transaksjoner innen et tidsrom, og på et bestemt sted. Boligmasse kan i denne sammenheng forstås som en bestemt struktur, og viser til den totale antallet boliger. Om boligmarkedet er stort eller lite avhenger av antall transaksjoner og det kan sies at Oslos boligmasse av utleieboliger er liten, mens boligmarkedet innen utleieboliger er stort fordi det er stor gjennomstrømning og mange midlertidige leieboere.

1.4.2 Kommunal bolig og kommunal leietaker

Begrepet «kommunal bolig» brukes i denne oppgaven om boliger eid og driftet av Boligbygg Oslo KF. Det er boliger som ifølge Oslo kommunes hjemmesider er: «[...] boliger som Oslo kommune leier ut til personer som ikke greier å skaffe seg egnet bolig.»⁵ De kommunale boligene er et tilbud fra Oslo kommune til vanskeligstilte. Det vil si flyktninger, personer med funksjonsnedsettelse og eldre med behov for tilpasset bolig. Det er også et tilbud til de som skrives ut fra institusjon, sliter med rus og/eller psykiatri og de som slippes ut fra fengsel. Vanskeligstilte kan også være de uten økonomi til å klare seg på det ordinære boligmarkedet.

⁵ http://www.velferdsetaten.oslo.kommune.no/bolig/kommunal_bolig/ lastet ned 24.04.14

Omsorgsboliger som eies av Omsorgsbygg Oslo KF er i utgangspunktet ikke inkludert i denne analysen, men med unntak av noen privat innleide boliger som faller inn under tall fra KOSTRA data jeg benytter meg av. Selv om disse boligene også kan betegnes som kommunale boliger er de beregnet på en annen gruppe av befolkningen og tildeles på et annet grunnlag. De ulike datakildene praktiserer ulik definering av kommunal bolig og disse vil bli presentert i metodekapitlet. Jeg har bevisst valgt å bruke betegnelsen vanskeligstilt i oppgaven. Å være vanskeligstilte dreier seg om situasjonen individet har. Det kan dreie seg om individets bakgrunn, familie, språk og helse. Dette er en gruppe mennesker som er sårbare og som har ekstra behov. Jeg har valgt å bruke begrepet vanskeligstilt om alle som faller inn under gruppen som har rett på kommunal bolig. Det kan være mennesker som kan være økonomisk uføre, eller mennesker med tunge rusproblemer. Kommunal- og regionaldepartementet (2011:15) definerer de vanskeligstilte på boligmarkedet slik: *«Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.»*

1.4.3 Segregasjon

Ordet segregere står definert i Oxford Dictionary (1974) som; *«put a part from the rest; isolate»*, og ifølge *The Dictionary of Human Geography* (2000), inkluderer begrepet segregasjon både *prosessen* som skaper sosial differensiering og det romlige *mønsteret* som dannes i løpet av og etter prosessen. Begrepet segregasjon kan brukes på flere former for befolkningskonsentrasjon i byen, men i denne oppgaven vil termen segregasjon benyttes som en paraplybetegnelse for sosioøkonomisk, etnisk og demografisk segregasjon. Wessels definisjon lyder;

Boligsegregasjon beskriver geografiske skjevheter i byenes bosettingsmønster. Skjevhetene består i at sosiale, demografiske eller etniske grupper er ulikt fordelt i byrommet. Tilstanden (boligsegregasjon) skapes gjennom segregasjonsprosesser /segregering (Wessel 1997: 15)

Segmentering er et annet begrep som ikke må forveksles med segregasjon, men som har sterk samhörighet med segregasjon. Karlsson og Thörnfeldt (2009, 11) definerer segmentering slik:

Segmentering; innebär en ojämnn fördelning av olika människor över de olika segmenten på bostadsmarknaden. Segment är olika upplåtelseformer av boende till exempel ett ägt eller hyrt boende.

Segmenteringsbegrepet kan som segregasjon finnes i ulike dimensjoner: demografisk, sosioøkonomisk og etnisk. Begrepet innebærer at ulike sosiale grupperinger er bosatt i ulike boligtyper, enten det er selveier, privat utleie eller kommunale utleieboliger.

1.5 Oppgavens oppbygning

I dette kapitlet har det vært en redegjørelse av bakgrunn for valg av tema og problemstilling. Videre i oppgaven vil det i kapittel 2 være en grundigere gjennomgang av Oslo kommune som case. Her ønsker jeg å presentere det historiske perspektivet for det kommunale boligtilbudet i Oslo kommune. Målet med kapitlet er at det skal se den tidlige utformingen av den kommunale boligpolitikken, og hvordan det har påvirket senere beslutninger.

Den teoretiske delen vil være delt i to kapitler. Det første vil fokusere på segregasjonsbegrepet og segregasjonspolitikken. Her vil definisjon av segregasjon veie tungt, men også ulike tiltak mot segregasjon. Segregasjon vil fortsatt være sentralt i kapittel 4 hvor jeg i tillegg til segregasjon, inkluderer boligpolitikk. I dette kapitlet presenterer jeg også en makro-mikro modell som vil bli sentral videre gjennom oppgaven. Kapittel 5 vil ta for seg oppgavens metodebruk og gjennomføring.

Analyse og presentasjon av funn blir å finne i kapittel 6, 7 og 8. Hvert kapittel vil gå dypere inn på en problemstilling hver. Det først presenterer bakgrunn og argumenter bak spredningspolitikken. I det andre kapitlet presenterer jeg segregasjonsgrad og spredningstendenser i Oslo gjennom studieperioden. Analysen avsluttes med en dypere vurdering av hvordan ulike aktører stiller seg til oppfølgingen av spredningsmålet. Sist i oppgaven har jeg satt av et kapittel hvor jeg oppsummerer og forsøker å svare på problemstillingene. Jeg drøfter også muligheter for videre forskning og oppgavens overføringsverdi.

2 Historisk perspektiv på utviklingen av dagens kommunale boligtilbud

Den norske boligmassen skiller seg fra resten av de skandinaviske landene, særlig Sverige, med en dualistisk boligmodell (Kemeny 2006). En slik modell kan betegnes med at det kommunale boligtilbudet er separert fra det private leiemarkedet, gjerne med en marginal kommunal boligmasse. Dette boligsystemet med en smal utleiesektor er ikke noe nytt fenomen i Norge. Norge har nemlig en unik høy andel selveierboliger sett i en skandinavisk kontekst. Det forklares av Annaniassen og Bengtsson (2006) og Stamsø (2009) med en sen urbanisering og de lange tradisjonene for å eie egen bolig i rurale strøk. Det sterke eieforholdet til boligen ble tatt med fra rurale områder til byene med innflyttere. Politisk har det også gitt utslag i form av målsetning om at flest mulig skal eie egen bolig (Kommunal- og regionaldepartementet 2011:15). I dagens Norge er det i boligen flest nordmenn har «kapitalen» sin plassert.

For å kunne forklare hva som har drevet frem dagens boligsituasjon, er det nødvendig med et historisk perspektiv på utviklingen av dagens boligmasse og boligpolitikk. Oppgaven er geografisk avgrenset til Oslo kommune, og jeg ønsker å konsentrere meg om Oslos boligpolitikk fra ca. 1890 og frem til i dag. Fokus vil ligge på hva som har bidratt til å etablere dagens store boligmarked med et blikk rettet mot forholdet mellom private utleieboliger, kommunale utleieboliger og selveierboliger. Et avsnitt rettet mot dilemmaer i boligpolitikken tar for seg diskusjoner som har vært om hvordan boligpolitikken skal føres. Jeg ønsker også å presentere dagens struktur og praksis når det gjelder tildeling av boliger, og forholdet mellom BBY og bydelene. Avslutningsvis følger en oppsummering og diskusjon om hvor vi står i dag.

2.1 Historisk bakgrunn fram til 1990-tallet

Fram til 1920-tallet var det utleieboliger som dominerte i Oslo. Kun 5 % av boligmassen var selveierboliger, mot 67 % på landsbygda (Gulbrandsen 1983). Bakgrunnen for den lave eierandelen i Oslo, var høykonjunktorene før krakkene i 1870- og 1890-årene, som bidro til en stor investerings- og byggevilje i utleiesektoren. Mange så muligheten til å tjene penger på å bygge store hus med flere familier, hvor deler av huset ble utleid til arbeidere (Gulbrandsen 1983). Likevel satte den økonomiske nedgangen frem mot århundreskiftet sine spor, og det

ble ikke lenger vurdert som økonomisk gunstig å leie ut til arbeidere. Nedgang i boligproduksjonen skapte i sin tur en utstrakt bolignød (Hansen og Guttu 2000). De som var særlig lidende var arbeiderne.

Det var disse husløse arbeidernes opprop som gjorde at Arbeiderpartiet under kommunevalget i 1890 for første gang vedtok å utvikle en kommunal boligpolitikk (Annaniassen m.fl. 2006), men det var først i mellomkrigstiden at kommunenes engasjement virkelig skjøt fart. Nesten alt av boligbygging under første verdenskrig og frem til 1924 hadde kommunal medvirkning; enten det var kommunalt eierskap av utleieleiligheter eller andelsleiligheter bygd med 80 % kommunal støtte. De private utbyggerne kom først skikkelig på banen igjen på midten av 1920-tallet (Gulbrandsen 1983).

Kommunale utleieboliger hadde regulert leie, og var slik sett beskyttet mot markedssvingninger. Siden de var et rimelig tilbud til de husløse arbeiderne, ble de fleste boligene etablert på østkanten. Dette var før kommunesammenslåingen slik at det var også begrenset med ledige tomter til en så stor utbygning andre steder i byen.⁶ Utbygningen forsterket dermed det eksisterende geografiske skillet mellom en arbeiderklasse bosatt på østkanten og en middelklasse boende i småhus på vestkanten (Annaniassen 2006).

Det kommunale boligarbeidet fram til midten av 1920-tallet kostet mange millioner og var en storsatsning. I tillegg gjorde inflasjonen at det var mye dyrere å bygge på 1920-tallet enn på 1930-tallet (Nestor 1962). Etter hvert ønsket Oslo kommune og trekke seg tilbake og overlate byggingen til andre. To institusjoner ble etablert for å effektivisere boligbyggingen. OBOS ble opprettet i 1934 som en forvalter av de kommunale boligmidlene. Med dette besluttet Oslo kommune å satse på en kooperativ boligbygging. Opprettelsen av OBOS betydde også at boligbyggingen gikk fra å være kommunal til å bli kommunestøttet (Nestor 1962). Den andre institusjonen, Husbanken, ble etablert i 1946 og var et steg fra kommunal til statlig styring av boligpolitikken. Husbankens funksjon var å distribuere statens midler avsatt for boliger til vanlige inntektstakere, og var et effektivt virkemiddel til boligbygging. Mellom 1946 og 1960 var 2/3 av alle bygde boliger finansiert av Husbanken. Fokus i Oslo ble i forbindelse med dette frem til 1975 å bygge kooperativer og å opprettholde prisreguleringen (Gulbrandsen 1983).

⁶ Intervju med representant fra Velferdsetaten

Med den utstrakte boligbyggingen begynte andelen utleieboliger i Oslo å synke mot 50 % i etterkrigstiden. Dette ble også forsterket ved at en del av de kommunale boligene ble omgjort til borettslag og solgt til beboerne. Denne prosessen fortsatte frem mot 1960, og kommunen stod til slutt igjen med knappe 3000 boliger til disposisjon for vanskeligstilte husholdninger (Hansen m.fl. 2000). Mange av de gjenværende boligene var lokalisert i Oslo indre øst, og selv om de utgjorde en liten andel av det totale antall utleieboliger var lokaliseringen uheldig fordi det bidro til å skape et sosioøkonomisk skille i bybildet.

Det var vedtatt at kommunen hadde rett til å disponere 25 % av leiligheter i nybygg, men en mer brukt strategi var at Oslo kommune kjøpte opp bygårder med mål om at disse på sikt skulle gjøres om til borettslag. Dette var et virkemiddel for å gi flere mulighet til å eie egen bolig. Hansen og Guttu (2000) viser til to muligheter; den første var at kommunen kjøpte leiegårder som lå for salg gjennom sin forkjøpsrett, for så å gi beboerne på sikt mulighet til å danne et borettslag og overta hele bygården. Den andre muligheten var at kommunen kjøpte bygårder der beboerne ba om det for at de skulle kunne danne borettslag. Gjennom denne kjøp- og salg-strategien bidro kommunen til opprettelse av flere borettslag, men ble også sittende med leiegårder som de på grunn av manglende interesse fra beboerne ikke fikk omgjort til borettslag. Det at det skulle gjøres om til borettslag viser at selveie stod frem som et viktig prinsipp, og at kommunen satset aktivt på å få folk inn på eiermarkedet.

2.1.1 Kurve med vekst og fall

Annaniassen (2006) omtaler den norske boligpolitikken på 1900-tallet som en kurve med kraftig vekst og et brått fall. Som institusjonelt system nådde boligmarkedet sitt høydepunkt rundt 1975. I 1981 kom Høyre til regjeringsmakt, og en bølge av privatisering tok til. De borgerlige partiene ønsket å gå bort i fra den etablerte praksisen og heller åpne for lavere tetthet og småhusbebyggelse. Det var også ønsker om å legge til rette for økt bilbruk, og selge ut flere kommunale tomter og eiendommer. Borgerlig side vant også kommunevalget i de fleste storbyene i Norge i 1975, og det var starten på en ny fase innen boligpolitikken (Hansen m.fl. 2000). Byer med borgerlig styre opplevde økt grad av privatisering. Borettslag ble oppløst og leiligheter omgjort til selveierboliger som et resultat av opphevingen av prisreguleringer på 1980-tallet. Liberaliseringen førte til en økning i boligprisene på hele 60% mellom 1985-1987 (Stamsø 2009). Prisveksten stagnerte med oljekrisen i 1986, fallet i aksjemarkedet påfølgende år og nedkjølingen av en overopphetet økonomi. Disse faktorene bidro til et påfølgende fall i boligprisene på 30% mellom 1987-1992 (Stamsø 2009).

Boligmarkedet gikk på 1980-tallet fra å være i stor grad statlig kontrollert og forholdsvis stabilt til å bli markedsstyrt, noe som resulterte i større prissvingninger og usikkerhet.

Et markedsstyrt og mer usikkert boligmarked gjorde at flere ble stående uten fast bopel og mulighet til å komme inn på det ordinære utleiemarkedet. Samtidig ble det også gjennomført en utstrakt byfornyelse av indre Oslo, som krevde midlertidige boliger. Det umiddelbare behovet for boliger bidro til beslutningen i 1984 om å øke antall kommunale boliger til 12 000. Dette var nødvendig for en bedre dekning av behovet for boliger til vanskeligstilte og midlertidige beboere fra byfornyelsesprosjekter (Hansen m.fl. 2000). Dette ambisiøse målet ble imidlertid ikke nådd, men det ble anskaffet flere hundre boliger frem mot slutten av 1980-tallet. Et problem med de kommunale boligene var, og fortsatt er at det liten gjennomstrømning; de med tildelt kommunal bolig er lite motivert til å flytte, mens andre ikke har mulighet til å skaffe seg noe eget. Dermed blir det årlig bare noen hundre leiligheter som er ledige – av disse ble mange benyttet til å dekke omplasseringsbehovet på 1980-tallet.

Ønsket om flere kommunale boliger var uventet med tanke på at Oslo kommune hadde forsøkt å kutte ned antall boliger til et minimum siden 1950-tallet, men nå forsøkte å skaffe seg flere. Imidlertid ble det en kortvarig strategi, og antall kommunale boliger har stabilisert seg på rundt 10 000 boliger de senere årene.

2.2 Boligpolitikken dilemma

Det kommunale boligtilbudet har hatt ulike målgrupper fra de første boligene ble bygd og til i dag. På tidlig 1920-tallet var det først og fremst bygging for å huse arbeiderne som ikke kom seg inn på det private utleie- eller selveiemarkedet. Målgruppen gjorde at prisene skulle holdes nede og det skulle bygges så mange boliger som mulig. En følge av det var at det ble bygget ett- og to- roms leiligheter. Nestor (1979) skriver at om det skulle bygges familieleiligheter med kjøkken og tre rom, ville leiekostnadene blitt tre ganger så dyre. De kommunale boligene som ble bygd for å huse familier ble ofte for dyre til den tiltenkte gruppen. Ullevål Hageby er det mest kjente eksemplet, Nestor (1979: 17) kaller prosjektet *«boligpolitikken dilemma»* og viser til at slike prosjekter i praksis fungerte som rimelige boliger til bedrestilte. Dette kritiseres også av Nanna Broch, boliginspektør i Oslo kommune som under en et boligmøte i Oslo Arbeidersamfund 1931 uttalte: *«[...] men i virkeligheten er meget av den kommunale boligbyggingen kommet andre enn arbeiderne til gode»* (Nanna

Broch i Nestor 1979: 19). Det kan tolkes dithen at det var vanskelig å få bygd nok boliger til å dekke etterspørselen samtidig som prisen ble holdt nede.

Kommunale utleieboliger på 1960-tallet var fortsatt et tilbud til en bred masse av befolkningen. Mange arbeiderfamilier som ikke hadde råd til borettslagsleiligheter bodde i en kommunal bolig. Ventelisten for kommunal bolig økte naturlig nok når flere boliger ble solgt eller omgjort til borettslag. Fra 1975 ble det vedtatt at alle de kommunale boligene skulle tildeles etter sosial-medisinske kriterier (Hansen m.fl. 2000), og i 2001 ble krav om boevne fjernet fra tildelingsforskriften.⁷ Den utstrakte liberaliseringen av andelsleiligheter gjorde at flere falt utenfor det private utleiemarkedet, og de som fikk kommunale bolig var mer vanskeligstilt enn tidligere. Samtidig kom det flere flyktninger til Oslo som måtte prioriteres. Dette var en gruppe som naturlig nok stilte svakt i et overopphetet boligmarked.

I dag ser vi at det er en fortsatt sterk seleksjon i hvem som får tilbud om kommunal bolig. I perioden som studeres har det vært økt velferd blant folk flest, samt en økt sysselsetting. Dermed kan ikke den økte seleksjonen av kommunale leietakere forklares med en større generell fattigdom i befolkningen. I stedet kan utviklingen kanskje forklares av endringer i boligpolitikken og hvilke grupper som prioriteres. Den kommunale boligmassen er som sagt et tilbud til de vanskeligst stilte i samfunnet. Få av dagens beboere har lønnet arbeid som hovedbeskjeftigelse. Mange av beboerne lider av psykiske lidelser eller rus. En høyere andel fra denne gruppen får bolig som følge av nedleggelse av institusjoner. Økningen i antall barn bosatt i kommunal bolig kommer av at flere familier med opprinnelse utenfor Norge og Norden får bolig (Barstad m.fl. 2006). Når disse gruppene blir bosatt i samme områder skaper det en konsentrasjon av levekårsproblemer, og mange dømmer området som utrygt og lite attraktivt.

Større grad av selektering kommer av at antall boliger som er i omløp er få, og tildelingskriteriene har blitt strengere. I dag finner du få «arbeidere» som tradisjonelt var bosatt i boligene. De kommunale boligene har fått et sterkere preg av å være behovsprøvde sosialboliger. I den forbindelse har det vært diskutert om Oslo skal endre systemet og kjøpe opp flere boliger. Det kan ha både fordeler og ulemper. Nord-europeisk land som Sverige og Nederland har aktivt brukt sin høye andel kommunale boliger som et virkemiddel mot segregasjon. Forskjellen er imidlertid at den norske boligpolitikken skiller seg fra de andre nord-europeiske landene. Annaniassen (2006) skriver om de store forskjellene mellom Norge

⁷ Intervju med representant fra Boligbygg Oslo KF, 14.10.2014

og Sverige, to land som begge regnes som sosialdemokratiske. For begge land var det viktig å bygge opp velferdsinstitusjoner i etterkrigstiden for et mer likeverdig samfunn, men ser man på boligpolitikken som en del av velferdsstaten er derimot forskjellene mellom de to landene mer fremtredende enn likhetene. Faktisk er det to så ulike modeller at Kemeny (2006) hevder at det ikke er mulig å snakke om en skandinavisk velferdsmodell. Ser man på hele eiersegmentet, var det i 2005 en eierandel på 78% i Norge, noe som er høyt sammenligner man med f.eks. Sverige, som har en eierandel på «bare» 57% (Annaniassen 2006).

Hovedforskjellen mellom Norge og Sverige er at Sverige har et stort utleiemarked med en blanding av kommunale og private utleieboliger som er integrert i et allmennyttig leiemarked. Norge har derimot et mye mindre utleiemarked, men som også består av to separate deler. Det ene er det private leiemarkedet som består av profesjonelle og private utleiere, mens det andre er de kommunale boligene som utelukkende fordeles til de vanskeligstilte. Norge har lagt vekt på viktigheten av å eie boligen, og antall leieboliger er dermed færre og leieboerorganisasjoner står svakere enn i Sverige.

Ulemper med å ha en så stor kommunal sektor er selvsagt at det innebærer et enormt vedlikeholdsbudsjett og de samme problemene med bokonsentrasjoner kan dukke opp.

Det begrensede tilbudet i Oslo gjør at nyetablerte, nyinnflyttede og småbarnsfamilier har minimale muligheter for en kommunal bolig med mindre de også har andre utfordringer enn økonomi. Med de høye levekostnadene i Oslo kan det til tider være utfordrende.

2.3 Kommunal boligstruktur og praksis

I loven om sosiale tjenester i NAV heter det: *«Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet»* (§ 15.). Loven sier at det kommunale ansvaret til å skaffe vanskeligstilte bolig ikke er pålagt ved lov, men at kommunen har et ansvar for å legge til rette for at det skal finnes disponible kommunale boliger. Kommunen skal ha en oppdatert oversikt over tilbud og etterspørsel, og bidra i planleggingen av hvordan boligproblemene til vanskeligstilte kan løses (Kommunal- og regionaldepartementet 2011:15)

Tildeling av kommunal bolig i Oslo skjer gjennom hver enkelt bydel. Det er de som rekrutterer, behandler og innvilger søknader. Derimot er det Boligbygg Oslo KF som eier,

drifter og forvalter den kommunale boligmassen. Boligbygg Oslo KF ble opprettet med formål om at:

Foretaket skal være et sosialt virkemiddel for å fremskaffe boliger til målgrupper kommunen til enhver tid ønsker å tilgodese med kommunale boliger. Foretaket skal eie og forvalte boliger på vegne av Oslo kommune etter forretningsmessige prinsipper.⁸

Tidligere lå de kommunale boligene først under Boligetaten, som forvaltet både utleieboliger, forretningseiendommer og bydelssentre. Senere lå de under Boligbedriften, en kommunal særbedrift. I 2004 gikk Boligbedriften over til å bli et kommunalt foretak og Boligbygg Oslo KF ble etablert i forbindelse med eiendomsreformen fra samme år. Målet med eiendomsreformen var å samle alle boliger og eiendommer under færre forvaltere. De ulike boligene som ble samlet under Boligbygg Oslo KF var spredt mellom ca. 50 forvaltere rundt om i Oslo. Disse forvalterne var blant annet bydelene, brannvesenet, rusmiddeletaten med flere. Totalt fikk Boligbygg tilført ca. 3500 leiligheter fra disse forvalterne fra 1.1.2004, i tillegg til ca. 7000 fra Boligbedriften.⁹ Boligbygg har en tosidig oppgave, institusjonen skal drive en forretningsmessig eiendomsforvaltning samtidig som den fungerer som et sosialt virkemiddel for de svakerestilte.

Boligbygg Oslo KF er et kommunalt foretak, derfor blir handlingsrommet bestemt av hva de har av inntekter. Budsjetter fra Oslo kommune setter rammer for hva bykassa skal ha av overføringer fra Boligbygg. De resterende pengene etter faste utgifter brukes til vedlikehold. Mange av boligene var i dårlig forfatning ved overtakelse av Boligbygg, og det jobbes fortsatt mye med vedlikehold. I foreslått økonomiplan for Oslo kommune, 2014-2017¹⁰ er det forslag om å sette av 2,44 mrd. i investeringsbudsjett til boliger for vanskeligstilte/mennesker med nedsatt funksjonsevne. I tillegg oppgir økonomiplanen at det årlig blir avsatt 110 mill. årlig til rehabilitering av boliger, 60 mill. til årlig eiendomskjøp. Dette er en budsjettmessig økning, men dette er økonomiske rammer som er veiledende, og pengene må Boligbygg låne av Oslo kommune.

Den viktigste inntektskilden til kommunen gjennom Boligbygg Oslo KF, er salg av kommunale boliger. Det er også budsjettert med et salg av eiendommer av Boligbygg Oslo

8

http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/boligbygg%20oslo%20kf%20%28BBY%29/Internett%20%28BBY%29/Dokumenter/arsberetning/Boligbygg_%C3%A5rsberetning_2005.pdf Lastet ned 22.01.2014

⁹ Intervju med representant fra Boligbygg Oslo KF, 14.01.2014

¹⁰<http://www.budsjett.oslo.kommune.no/getfile.php/Budsjett%20%20%28BUDSJETT%29/Internett%20%28BUDSJETT%29/Dokumenter%202014/02%20%20%C3%98konomiplan%202014-2017.pdf> Lastet ned 05.12.13

KF som vil utgjøre 66 mill. i perioden 2014-2017. På boligbygg Oslo KF sine nettsider står det at: «*Alle andels- og selveierleiligheter vil bli vurdert for salg etter hvert som de blir ledige. Særlig gjelder dette leiligheter i områder med mange kommunale boliger.*»¹¹ Dette viser at det er interesse av å endre den kommunale boligmassen. Gjennom salg av boliger kan BBY kvitte seg med uhensiktsmessige leiligheter eller få kapital til nye oppkjøp. Det er slik at forfatningen på mange av boligene er dårlig, og det kan være hensiktsmessig å fornye boligmassen. Sitatet viser også at det er interesse for å kvitte seg med en del boliger der det er høy konsentrasjon av kommunal boligmasse.

2.4 Oppsummering - hvor vi står i dag?

For å forstå dagens kommunale boligtilbud i Oslo viser det seg at det er viktig å se på beslutninger fattet tidlig på 1900-tallet. Det som har preget Oslo og Norge er at det kommunale boligtilbudet har vært et tilbud til en bestemt gruppe mennesker, og at det alltid har vært rettet mot de svakerestilte. Det dette kapitlet også har kartlagt er at det i Oslo i dag er vanskelig å spore en stor vilje til å bygge opp og opprette en stor kommunal sektor som et virkemiddel for å gi flere et botilbud. Det er gitt klare indikasjoner på at kommunen ønsker å bruke markedsbasert boligforsyning for å nå målet sitt. Det er opprettet flere markedsbaserte hjelpemidler som kan bidra til at flere kan skaffe seg ordinære boliger, enten privat utleiebolig eller selveierbolig. Disse hjelpemidlene kan være å gi bostøtte som bidrag til husleien, eller garantier for lån. Mye av bakgrunnen er den sterkt eierretningen som lenge har vært rådende i norsk boligpolitikk. Det å kunne hjelpe flere å kjøpe bolig har vært en viktig politisk målsetning, og kan henspille på sterke og rådende tanker om likhet og rettferdighet.

¹¹ <http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/eiendomssalg/> Lastet ned 06.12.13

3 Segregasjon og segregasjonspolitik

Siden oppgavens tema er hvorvidt de kommunale boligene har blitt geografisk spredt de siste 12 år som et ledd av en antisegregasjonspolitik, er det relevant med en grundigere drøfting av min forståelse av begrepet segregasjon. Dette kapitlet vil være todelt, hvor første del handler om segregasjon som fenomen og de bakenforliggende strukturene. Her vil oppgaven være nært knyttet opp til segregasjonslitteraturen. Den andre delen vil fokusere på segregasjonspolitik, virkemidler mot segregasjon og bakgrunnen for slike tiltak. Blandingsstrategier og områdeløft vil være sentrale virkemidler. Til slutt i kapitlet vil det være en kort oppsummering av sammenhengene mellom segregasjon og en aktiv boligpolitikk mot segregasjon.

3.1 Segregasjon

Segregasjonsbegrepet ble definert tidligere kan tolkes ulikt. Et kjennetegn er at de fleste av befolkningen assosierer begrepet med noe negativt. Andersson (2006) påpeker at det er ulike forståelser av segregasjonskonseptet mellom de som forsker på fenomenet og politikere. Forskningsmiljøet anser ofte segregasjon som et nøytralt begrep på en bystruktur med ujevn fordeling. Begrepet omfavner dermed både rike og fattige nabolag, og nabolag med lav eller høy minoritetsandel. Politikere benytter i større grad segregasjon som et begrep som omtaler nabolag med høy konsentrasjon av fattigdom og sosiale problemer. På bakgrunn av dette blir ofte boligsegregasjon på folkemunne relatert til fattige og problematiske nabolag.

Franzen (2008) legger til grunn at segregasjon skaper et hierarkisk skille mellom grupper, og definerer segregasjon slik:

Segregation handlar om skillnader, om åtskiljanden – inte sällan om åtskiljanden i rummet. Segregation upprättar och bekräftar en hierarkisk skillnad mellan minst två grupper. [...]. Segregation betyder således över- och underläge, moraliskt og/eller materiellt. Segregation skapar insiders och outsiders, etablerade og utanförstående, upphöjda och stigmatiserade (Franzen 2008:27).

De kommunale boligene er romlig konsentrert i enkelte bydeler i Oslo indre øst, noe som bidrar til en boligsegregasjon. Samtidig som de kommunale beboerne opplever å være segregert i byrommet, er det også mulig at de opplever en stadig sterkere sosioøkonomisk segregasjon med en stadig strengere seleksjon av nye kommunale leietakere. På bakgrunn av

det kan de kommunale leieboerne i Oslo kunne sies å være segregert både romlig og sosioøkonomisk.

Begrepet innebærer en romlig og en sosial distanse mellom befolkningsgrupper, og ser byen som en helhet. Definisjonen beskriver segregasjon som en nøytral tilstand som er enten frivillig eller ufrivillig. Marcuse (2001, 2005) mener segregasjon er et begrep som er negativt ladet og som innebærer et aspekt av ufrivillighet. Likevel vil mange forskere i teorien benytte segregasjon som et nøytralt begrep, mens den empiriske tilstanden kan beslutte om segregasjon er frivillig/ufrivillig eller oppleves positivt/negativt. I denne oppgaven vil segregasjon brukes som et nøytralt begrep på et fenomen der det er ulikt bosettingsmønster i byrommet.

Å være segregert er ikke ensbetydende med en livsstil atskilt fra andre befolkningsgrupper, men i mange tilfeller blir også livsstilen preget av boligområdet. Det å bo i boligområder med høy bokonsentrasjon av enkelte grupper trenger heller ikke å bety isolasjon, ofte er det heller i europeiske byer en opphopning i enkelte boligområder. I dagens storbyer er ofte infrastrukturen godt utviklet slik at en reise gjennom byen ikke byr på praktiske problemer. Dette viser også Wacquant (2007) i sin artikkel som diskuterer bruken av ghetto-begreper i europeisk kontekst. Han forteller om en mye større mobilitet i franske Banlieues enn i de amerikanske ghettoene som i mye større grad utgjør en uavhengig enhet. Det gjør at franske ungdommer og arbeidere får impulser utenfra og er ikke geografisk isolert. Et annet viktig aspekt ved dagens bostedssegregasjon er den muligheten IT-teknologien gir til å være i konstant kontakt med andre bosatt i andre nabolag/bydeler. Andre påpeker at forskning på segregasjon bør fokusere på individets subjektive opplevelse av isolasjon (Schnell og Yoav 2001).

3.1.1 Chicagoskolens bymodeller

Forskning på romlig segregasjon i byen tok fart med Chicagoskolen, og deres bymodeller på tidlig 1920-tallet. Burgess' sonemodell fra 1925 viser byers utvikling i sammenheng med arealbruk og byvekst i et sirkulært mønster (Wessel 2006). Modellen har *Central Business District* (CBD) som kjerne, lenger ut i sirkelen er det ulike soner som har ulike befolkningsgrupper. De mest attraktive områdene er de som ligger lengst ut i periferien, mens sonene nærmest sentrum preges av industri og arbeiderklasseboliger. Modellen tok også inn at ulike etniske og religiøse grupper bosatte seg i romlige konsentrerte områder, som for

eksempel *Chinatown*, *Little Sicily*, og egne jødekvartaler. Sonemodellen illustrerer en klar segregert bosetting i de etablerte og de nye industrisamfunnene (Wessel 1997). Chicago-skolen møtte mye kritikk for sine deskriptive og forenklete modeller, men mye forskning har funnet inspirasjon i Chicago-skolens mange idealtypiske modeller, og segregasjonsforskning er i dag et stort fagfelt. Som jeg også skriver senere i oppgaven la Chicago-skolen mye av grunnlaget for dagens planleggingsstrategier når det kommer til bekjempelse av segregasjon.

3.2 Bakenforliggende årsaker til segregasjon

Segregasjon kan være et produkt av flere typer endringer. Musterd (2012) peker på fire bakenforliggende årsaker og perspektiver knyttet opp til segregasjon i byer. De fire kan hver for seg være en årsak, eller de kan sammen være utløsende.

Første årsak han trekker frem er individuell atferd, toleranse og boligpreferanser. På den ene siden har man de som selv velger hvor de ønsker å bo, og mange av dem velger ofte å bosette seg i nærheten av likesinnede; både i alder og livsfase, men også nært mennesker med samme livssyn og verdsett (Atkinson, Buck og Kintrea 2005). På den andre siden står de som ikke står like fritt i å velge nabolag, de med en svakere kjøpekraft som har begrensede valgmulighet og ofte må ta til takke med det som blir ansett som «dårligere» nabolag.

Byer er avhengige av at tilbudssiden skaper attraktive nabolag rundt i hele byen for å unngå at noen nabolag blir mer populære enn andre. Segregasjon kan med andre ord fremmes med en ensidig boligutbygging. En løsning kan være å ha en jevn representasjon av de ulike boligsegmentene i de ulike områdene. Har byen en markedsstyrt boligutvikling blir det offentliges rolle å tilrettelegge tomter for en utjevnende utbygging.

Et annet perspektiv er de strukturelle endringene som blant annet fulgte med overgangen fra det fordistiske til det post-fordistiske samfunnet. Overgangen medførte etablering av internasjonale produksjonsnettverk med spesialiserte underbedrifter. Mange arbeidsplasser innen industrien ble gradvis flyttet ut til lavkostland. Det skapte nye yrkesstrukturer med flere lavtlønnede stillinger og en kraftig inntektsøkning til de med lederstillinger. Musterd henviser i denne forbindelse til Saskia Sassen (2006) og hennes teori om ulikhet og polarisering.

Polariseringstenen beskriver en utvikling i retning av et timeglass-samfunn i de globale byene med en tydelig overvekt av rike på den ene siden, fattige på motsatt ende av skalaen og en stadig krympende middelklasse. Den nye fordelingen mellom klasser vil ifølge Sassen skape

nye romlige mønster. Sassens tese har imidlertid møtt mye motbør for et snevert empirisk grunnlag.

I det tredje perspektivet presenterer Musterd (2012) rollen de institusjonelle og statlige strukturene har. De ulike statlige tilnærmingene til velferdsordninger (sosialdemokratisk, korporativ eller liberal velferdsstat) kan være med på å skape og å hindre segregasjon. Mange europeiske stater har en sosialdemokratisk eller korporativ velferdsstat med et bredt velferdstilbud med flere universelle overføringer. Slike stater satser på å dempe segregasjon gjennom offentlig politikk, mens for eksempel USA har en liberal velferdsstat hvor det er minimalt med goder, og bare til de aller mest trengende (Esping-Andersen 1990).

Velferdsgoder har også hatt en betydning for det forrige perspektivet (strukturelle endringer) i den grad at mange europeiske land har et velferdsnivå (og lovverk) som fungerer som et sikkerhetsnett og løfter de dårligst stilte i arbeidslivet til et akseptabelt lønnsnivå. Derfor er det ikke et like tydelig skille i inntektsnivåer i mange europeiske land som i USA.

Et siste perspektiv Musterd (2012) vektlegger er byers historie og stedsspesifikke karaktertrekk. Blant annet kan det være relevant å se på byers størrelse, topografi og befolkningssammensetning som en viktig forklaringsfaktor. Her har innvandringshistorie og stabile/skiftende geografiske grenser en betydning. Stiavhengighet, det vil si politisk «treghet», kan være en faktor som spiller en rolle i denne sammenhengen. Sewell (Bengtsson og Ruonavaara 2010: 193) definerer stiavhengighet som: «*what happened at an earlier point in time will affect the outcomes of sequence of events occurring at a later point in time*». Det betyr at tidligere boligpolitiske beslutninger og strukturer opprettholdes og reproduseres gjennom nyere beslutninger som ikke bryter med tidligere tradisjoner (Bengtsson 2012).

Det er også andre faktorer som kan veie tungt i valg av nabolag; Nettverk er sentralt og ligger delvis under Musterd's første forklaring om individuelle preferanser. Særlig for tilflyttere vil eksisterende horisontale og sterke nettverk knyttet til familie og venner i byen veie tungt i valg av bolig. Ser man på innvandrere og flyktninger vil en bolig i nærheten av andre i nettverket virke tiltrekkende; både med tanke på trygghet, kultur og sosial kontakt (Van Kempen m.fl. 2012).

Stigma og omdømme er også sentralt. Mens omdømme kan være både positivt og negativt, er stigma kun knyttet til negative assosiasjoner; skam, vanære, det uakseptable og det ukomfortable (Wassenberg 2004). Har et område et negativt omdømme, vil det være stigmatisert. Nabolag som har omdømme som lite attraktive og skumle, er ikke steder der

middelklassen ønsker å bosette seg. Blant annet har studier vist at norske drabantbyer er stigmatiserte gjennom media, men beboerne selv kjenner seg ikke igjen i beskrivelsene av bostedet sitt (Hansen og Brattbakk 2005). Hastings (2004) skriver også at sosial- eller kommunale boliger generelt i Vest-Europa siden 1990-tallet har utviklet seg til å bli et tilbud som er aller siste utvei for mange beboere. Det at kommunale boliger er stigmatiserte skaper både stigmatiserte nabolag og stigmatiserte beboere. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at stigma både kan bidra til å skape segregasjon, men også være et resultat av segregasjon. Stigmatisering kan være en faktor som opprettholder og øker segregasjonen.

Segregasjon kan med andre ord ikke forstås som noe som «dukker opp» i et lukket system, men som et fenomen som er et resultat av handlinger og strukturer på ulike nivåer og romlige skalaer. Deler av forklaringen kan være ukjent og resultat vanskelig å måle, noe som gjør at vi ofte bare er i stand til å kunne analysere delssammenhenger (Wessel 1997).

3.3 Politikk og planlegging mot segregasjon

I denne andre delen av kapitlet ønsker jeg å se på hvordan segregasjon fra politikernes side ses på som et problem, og hvordan det kan løses. Det fokuseres ofte på to virkemidler: *Mixed housing* (blandingsstrategier) og områdeløft. I en norsk kontekst er det viktig å huske at det kommunale boligsegmentet er marginalt. Oslo kommune har ca. 10 000 boliger med kommunalt eierskap, og en satsning på politikk mot segregasjon kan vurderes som en blandingsstrategi i veldig liten skala.

Før jeg diskuterer de to virkemidlene kommer en redegjørelse av faktorer og argumenter for en slik politikk.

3.3.1 Bakgrunn for en segregasjonspolitik

Segregasjon som problem

Segregasjon ses fra politisk side på som et problem som må løses. Franzen (2008) redegjør for to ulike syn på til hvorfor segregasjon er et problem. Den første årsaken kommer av vårt moralske verdisyn. Å være vitne til et romlig skille mellom ulike mennesker er ansett som uverdigg for et samfunn og for vår erkjennelse. Dette kaller Franzen (2008) for urettferdighetsynet. Den andre tilnærmingen til segregasjon er faresynet der de «andre», den segregerte gruppen anses som en trussel eller en fare som vi må beskytte oss mot. Når

segregasjon oppfattes som en fare gjelder det å holde segregasjonen i sjakk, ikke fordi det er urettferdig, men for å øke tryggheten i samfunnet.

De ulike synene handler mye om ulike menneskesyn. Det første synet innebærer implisitt at vanskeligstilte grupper har like stort menneskeverd som andre. Derfor har de også rett på en bedre bosituasjon. Det andre synet impliserer flere former for diskriminering, der visse grupper blant annet stemples som udugelige, «skitne», late, usiviliserte. Dette synet er antakelig mer vanlig i uoffisielle enn i offisielle sammenhenger. I den offentlige sfære er det vanlig å omtale segregasjon som en urettferdig situasjon for beboerne.

Palander (2006) beskriver åtte problemer som kan komme som et resultat av segregasjon: 1) *ekskludering* fra de omliggende samfunn, 2) *begrensede valgmuligheter* og 3) *stigmatisering* som et resultat av negativ omtale i media. Segregasjon skaper også et 4) *kulturelt hegemoni* der det er liten åpenhet til andre kulturer og ulik tilgang til 5) *makt og maktposisjoner*. En segregert livsstil kan gi beboerne en følelse av 6) *sosial avstand* og *fragmentering* fra det som skjer utenfor sitt eget nabolag. Denne følelsen av å være i en 7) *utsatt posisjon* som kan føre til *negative nabolageffekter* (8). Nabolageffekter er basert på at enkelte geografiske områder ser ut til å utvikle seg til «hot spots» for kriminalitet og problematisk atferd, og at dette kommer av en konsentrasjon av flere former for svakerestilte grupper (Sampson, Morenoff og Gannon-Rowley 2002).

Disse åtte problemene kan sies å underbygge synet på segregasjon som urettferdig, og som en struktur som skaper ulikhet.

Argumenter i favør for antisegregasjonspolitik

Politikk mot segregasjon innebærer at stat eller kommune aktivt tilrettelegger for tiltak som skal motarbeide eller stanse segregasjon, enten det er sosioøkonomisk, etnisk eller demografisk. Det er mange tiltak stat/kommune kan aktivere for å forsøke å motarbeide segregasjon, blant annet gjennom å bestemme hvor lokale servicetilbud lokaliseres, utbygge offentlig kommunikasjon og infrastruktur, skaffe et bredere kommunalt boligtilbud andre steder i byen og benytte seg av skattefritak for lokal økonomisk vekst (Marcuse 2001). I denne oppgaven fokuserer jeg på blandingsstrategier for en bredere sosioøkonomisk variasjon, og områdeløft.

Hovedargumentet for en politikk mot segregasjon er at segregasjon skaper ulikhet. Problemer knyttet til kommunale boliger i Oslo er dårlig bomiljø og negativ innflytelse, og frykten for nabolagseffekter er rådende. Atkinson m.fl. (2005, 157) definerer nabolagseffekter som:

[...] the independent, separable effects on social and economic opportunities which arise from living in a particular neighbourhood. The area effects approach suggests that deprived people who live in the most deprived areas may have their life chances reduced as compared to their counterparts in more socially-mixed neighbourhoods.

Andersson og Musterd (1995: 380) skriver også at en viktig antagelse er at de “[...] large, homogenous concentrations of poor people will have a negative impact on their opportunities to integrate in urban society”. Videre hevder Andersson (2006: 790) at boligsegregasjon blir sett på som et symbol på “unacceptable social differences”. Disse tre sitatene støtter synet på segregasjon som et problem fordi det er «urettferdig», og ikke på grunn av fareaspektet. Det er også dette som legaliserer en aktiv arealbasert politikk mot segregasjon.

Bakgrunnen for etableringen av en politikk mot segregasjon er som det er skrevet over, at det er ansett som et problem som skaper ulikheter i befolkningen. Det er hevdet at det skaper ulike livssjanser, stigmatiserte områder og opprettholder fattigdom. Det kan bidra til å skape det Hall (i Andersson 2006) beskriver som *lock-in* situasjoner. Han trekker frem de britiske boligområder bygd etter 2. Verdenskrig:

They are easy to get into for those who have not got choice but they are not easy to get out of because the facilities that they provide do not form a good platform for the development of employment or housing careers (Hall et.al 2003: 25, i Andersson 2006).

Dette handler om at nabolag med lav status og med beboere med generell lav sosioøkonomisk status, ikke genererer nødvendig informasjon om jobbmuligheter og kunnskap til å tilegne seg disse jobbene. Dette har sammenheng med teorier om nabolagseffekter, nemlig at det kan ha negative ringvirkninger om det er en ensidig sammensetning av vanskeligstilte beboere. Mye av argumentasjonen for å gjennomføre arealbasert boligpolitikk er en overbevisning om at en bredere sosioøkonomisk sammensetning vil øke den sosiale kapitalen (Putnam 2013) i nabolaget gjennom utvikling av horisontale og vertikale nettverk. Vertikale bånd som går mellom vanskeligstilte og en mer ressurssterk middelklasse kalles *bridging* (Middleton, Murie og Groves 2005, Granovetter 1973), og er svake bånd hvor den ressurssterke med sine kontakter bidrar med ny informasjon som blant annet kan knytte de vanskeligstilte til arbeidslivet (Granovetter 1973). De med en bedre sosioøkonomisk status kan figurere som

rollemodeller og ildsjeler, og snu negative nabolagseffekter til positive nabolagseffekter. Horisontale bånd er sterke *bonding* bånd som knyttes mellom nære venner og familie. Disse horisontale båndene genererer ingen ny informasjon, men fungerer som en ressurs lokalt.

Andersson og Musterd (2005) skriver om tre faktorer som taler til fordel for å gjennomføre arealbasert politikk. For det første har mange områder tendenser til at sosiale problemer er romlig konsentrert, noe som gjør det kostnadseffektivt å gå inn med økonomiske ressurser i området – gjennom for eksempel en satsning på områdeløft. En annen grunn til at mange sosialdemokratiske stater ønsker å få bukt med segregasjonsproblemet er at segregasjon gir et bilde av en mislykket integreringsprosess. Gjennom opprettelse av et områdeløft eller spredningspolitikk signaliserer politikerne at de ønsker å gjøre noe med situasjonen. En tredje og siste faktor er tanken om at et nabolag med en høy andel av vanskeligstilte vil ha negativ innvirkning på de andre beboerne og de rundt. Dette er knyttet opp til de tidligere nevnte teoriene om nabolagseffekter.

3.3.2 Blandingsstrategier (Mixed housing/Social mix)

En blandingsstrategi innebærer at det skal etableres en større variasjon i boligtyper og beboere. En sosial miks innebærer en variasjon av beboere med ulike inntektsnivåer og ulik sosioøkonomisk status, men kan også bety en bredere sammensetning av ulike etniske grupper (Rose 2004).

En blandingsstrategi er en politisk målsetning og planleggingsstrategi i mange av de europeiske storbyene, blant annet i Nederland, Storbritannia, Frankrike, Sverige og Finland (Musterd m.fl. 2005). Sarkissian (1979) viser at dagens politikk mot segregasjon har lange tradisjoner. De første konkrete tilfellene utspilte seg i England og Amerika tidlig på 1900-tallet, men det var også byplanlegging i England på midten av 1800-tallet som la til rette for en blandet befolkningssammensetning (Sarkissian 1976). Noen av planene var utopiske, og var basert på etablering av en «ny by», et eksempel er Ebenezer Howards «Garden City». Målene med blandingsstrategiene opp igjennom tidene har vært i endring, fra å «*Raise the standards of the lower classes' by nurturing a 'spirit of emulation'*» (Sarkissian 1976, 231) til å bidra til å «*To reflect the diversity of the urbanised modern world*» (Sarkissian 1976, 233). En viktig bidragsyter til den moderne planleggingsstrategi kan sies å være Chicagokolen, som rettet søkelyset mot sosiale skiller, og bosetningsmønster blant sosiale grupper og ulike etniske grupperinger (Holmqvist 2009).

Rose (2004) trekker frem tre forklaringer på hvorfor blandingsstrategier er et attraktiv byfornyingsprinsipp, hvor det første målet vil være mest sentral i denne oppgaven. En første forklaring er at denne strategien bidrar til en bredere sosial blanding i et boligområde, og at det kan skape flere muligheter for menneskene bosatt der. En måte å gjennomføre det på er sanering av boligmasse som er i dårlig stand og gjenoppbygge boliger som skaper mer heterogene nabolag; en miks av blokker og rekkehus, selveie og utleie. Et viktig element er at det bygges boliger i ulike prisklasser, som gjør at de mer velstående beboerne kan gjøre boligkarriere i eget nabolag (Van Kempen m.fl. 2012, Rose 2004). Målet med dette var å forhindre at nabolaget fikk en strøm av ressurser ut, og at middelklassen i større grad ble boende. Samtidig vil bedre boliger og mulighet til selveie gjøre at det kommer inn nye beboere som ellers ikke ville flyttet inn. Det å ha beboere med mer ressurser gir andre fordeler; bedre servicetilbud og muligheter for å bygge sosiale nettverk på tvers av ulike sosiale lag (Van Kempen m.fl. 2012). En faktor i nabolagsforskningen er at det er viktig å ha gode rollemodeller. Nabolag med mange i arbeid kan skape en holdning om at det er bra å ha en jobb å gå til.

Den andre forklaringen er byers stadige fokus på å bli konkurransedyktige i den nye globaliserte verden, og dermed skape et bilde av byene som en «liveable cities» (Rose 2004). Det blir viktigere for byer å fremstå som inkluderende og integrerende for ulike inntektsgrupper, kulturer, aldersgrupper og oppfordre til ulike livsstiler. Her kommer blant annet inkludering av den kommunale boligmassen inn ved at de får bli en del av byfornyingsprosjekter og at det forblir et tilbud til vanskeligstilte i sentrumsnære områder.

En siste forklaring Rose (2004) trekker frem som bakgrunn for sosial blanding er behovet for økte skatteinntekter. Gjennom å tiltrekke seg flere middelklasseborgere, kan skattegrunnlaget øke på bakgrunn av økt antall selveiere, noe som gir grunnlag for blant annet eiendomsskatt.

Problemer oppstår imidlertid når politikken skal gjennomføres i praksis.

Spredningsstrategiene har blitt kritisert for å være en top-down politikk som enkelt kan overkjøre enkeltgrupper og forflytte problemene geografisk. Selv om blandingsstrategier ofte presenteres som en mer rettferdig politikk er det flere som argumenterer for det motsatte. Det kan argumenteres for at det ekskluderer de fattige fra nabolaget, og at det ikke skaper den ønskede kontakten mellom sosiale grupper (Musterd m.fl. 2005, Van Kempen m.fl. 2012). Musterd (2002) har trukket frem mangelen på empirisk bevismateriale som dokumenterer et behov for en slik satsning. Han legger stor vekt på dette poenget, og etterlyser en

gjennomgang av resultater i ettertid for å se de langsiktige effektene. Annen forskning har funnet små negative effekter av nabolaget, og det legitimerer en politikk mot segregasjon (Atkinson m.fl. 2005, Brattbakk og Wessel 2011). Alternativet kan være en ytterligere forslumming og økt bokonsentrasjon i området.

3.3.3 Områdeløft

En annen planleggingspraksis som vokste frem på 1980-90 tallet og som gjennomføres i stor skala er områdesatsninger (Kvinge m.fl. 2012). Områdesatsninger har fokus på å fornye områder gjennom å oppruste de fysiske og sosiale omgivelsene. Det kan være i form av forbedret infrastruktur, grøntområder og lokale servicetilbud. Investeringer blir konsentrert i et område med ønske om å aktivisere og skape et sterkt lokalmiljø. Målet med områdesatsninger er å utjevne forskjellene i byene ved at beboerne i dårlige områder løftes til et høyere velferdsnivå gjennom en bred velferdspolitik, forutsatt at de andre områdene i byen ikke opplever samme økningen.

Et områdeløft innebærer en konsentrasjon av store investeringer på et geografisk avgrenset område. Investeringene fokuserer på å bygge opp de lokale institusjonene og servicetilbudene. Områdeløft benyttes av mange byer som en strategi for å gjøre nabolag og bydeler mer attraktive. Det trenger nødvendigvis ikke å gjøres store fysiske regenereringer. Eksempler fra Sverige viser at den svenske satsingen på å stanse segregasjon innebar et fokus på *sosiale* problemer og ikke knyttet til fysisk opprustning av nabolag (Andersson 2006). Flere europeiske byer så seg nødt til å gjøre byfornyelser med slumfjerning i etterkrigstiden, noe som gjør at boligmassen per dags dato er i forholdsvis god stand. Det viser at tiltak som kommer det sosiale fellesskapet til gode kan være like vellykket som fysisk oppgradering, som ofte også har vært utilstrekkelig. Dette er eksempler på at områdeløft kan enten satse på individer eller nabolag. For å få individer ut av fattigdom kan det være aktuelt å gi støtte til enkeltindividet slik at de får muligheten til å flytte vekk. Det andre alternativet er å investere i området slik at det trekker til seg andre grupper mennesker, og at nabolaget oppgraderes deretter.

Områdeløft ønsker i likhet med blandingspolitikken å tiltrekke seg en sosial blandet bosetning. Ved å heve områdets attraktivitet er det rimelig å anta at mer ressurssterke også kan vurdere området på nytt etter et bedret omdømme. På den andre siden kan det også være

at et område opplever en økt stigmatisering med bakgrunn i at det er «dårlige nabolag» som får områdeløft (Holmqvist 2009).

Andersson (2006) har identifisert to mulige utfall av områdeløft. For det første kan nabolaget komme seg ut av fattigdom gjennom en gentrifiseringsprosess. Satsningen kan da se ut til å være et vellykket prosjekt, men det er stor sannsynlighet for at de fattigste må flytte. Det andre utfallet er at nabolag blir lidende av at middelklassen flytter ut. Det mest aktuelle tiltaket mot dette er å få en blandet boligmasse som gjør det mulig å gjøre boligkarriere i nabolaget.

På tross for at områdeløft gir en stor innsprøyting av ressurser til et område, har det kommet kritiske røster. Det faktum at det er så klart avgrenset kan skape skiller mellom de som er innenfor området og de som er utenfor. I tillegg er mye av kritikken den samme som kritikken mot spredningsstrategier, at det skaper attraktive områder hvor prisene stiger og de med mindre ressurser blir tvunget ut. Dermed kan det i verste fall også her skje en forflytting av de mest marginaliserte husholdningene.

3.3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har det vært en redegjørelse for begrepet segregasjon og tolkninger av begrepet, og ulike forståelser og politiske virkemidler mot segregasjon. Det er tydelig at segregasjon som fenomen generelt blir oppfattet som et problem som må løses av politikere.

Virkemidlene som er til rådighet og som er diskutert her er to planstrategier som til dels sammenfaller; blandingsstrategier og områdeløft. Det er varierende i hvilken grad de klarer å få bukt med årsakene til segregasjon, og ingen av virkemidlene makter å rette opp grunnleggende ulikheter i samfunnet. I stedet kan spredning og områdeløft bidra til utjevning av forskjeller mellom områder. På bakgrunn av dette kan vi si at tiltakene mot segregasjon er rettet mot symptomene og konsekvensene mer enn mot årsakene til et segregert bysamfunn. Endringer i kommunal boligpolitikk som er case i denne oppgaven, vil i liten grad kunne påvirke de underliggende årsakene til segregasjon.

Begge praksisene for å skape et heterogent bybilde er svært kostnadskrevende, og Musterd (2002) argumenterer for at det på forhånd må dokumenteres at blandingsstrategier er nyttige. Ofte har man lite dokumentasjon på forhånd, og ofte unnlater man å analysere resultatene i ettertid. Med disse store investeringene er det klart at det er viktige virkemidler for å ruste opp

bydeler, men det har vært diskutert hvorvidt det bidrar til å bekjempe segregasjon eller om det bare forflytter problemet.

Både blandingsstrategier og områdeløft er satsninger som aktiviseres av aktører på mikronivå, mens politikken er rettet mot de overordnede strukturene på makronivå.

4 Segregasjon og boligpolitikk

I dette kapitlet redegjør jeg for min forståelse av hvordan segregasjon kom på dagsorden og hvordan aktører i kommunal sektor ønsker å gjøre endringer gjennom beslutninger på politisk nivå. Først ønsker jeg å presentere en kort forklaring av bruk av idealtyper i samfunnsforskning, før jeg presenterer min idealtipe som er Colemans makro-mikro modell. I siste halvdel implementerer jeg mitt case i modellen, dels sett fra kommunal side, og dels fra det teoretiske perspektivet i analysen. Avslutningsvis i kapitlet vil det komme en oppsummering. Som det forrige kapitlet vil den første delen her også være knyttet nært til litteraturen, mens den andre delen vil implementere den første delen opp til studieområdet.

4.1 Makro-mikro modell som vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Oppgaven har som utgangspunkt å se på beslutningen om å fordele de kommunale boliger over flere bydeler som et virkemiddel mot segregasjon, og politiske intensjoner bak denne beslutningen. Det innebærer at oppgaven beveger seg over både makro- og mikronivå, - en undersøkelse av strukturelle endringer og handlende aktører. For å kunne forklare teorien og utforme hypoteser har jeg valgt å bruke idealtyper som vitenskapelig utgangspunkt.

4.1.1 Idealtyper

Idealtyper kan være et hjelpemiddel for å utvikle hypoteser, men er ingen fremstilling av virkeligheten og skal ikke testes empirisk. Det var Weber (1904, her 1975) som innførte begrepet, og viste til en måte å forenkle forståelsen av komplekse samspill. En idealtipe inneholder karakteristikker og de viktigste konstruksjonene på et fenomen. Eksempel på en idealtipe er Burgess' sonemodell knyttet til industribyenes romlig utvikling. Modellen legger et grunnlag for hypotesedannelse, men selve idealtypen kan ikke testes opp mot funn gjort i andre byer - noe hypotesene kan. Idealtypen kan i stedet vurderes som fruktbar, eller forkastes som ufruktbar.

En videreføring av idealtypen til Weber, er James Colemans makro-mikro-makro modell (2000). I modellen inkluderes strukturer, aktører og mekanismer. Det er denne modellen jeg skal bruke som et idealtypisk hjelpemiddel i denne oppgaven. Tanken er at modellen skal

hjelpe meg med å identifisere de ulike mekanismene som er i spill, og hjelpe meg å forklare sosiale endringer.

4.1.2 Makro-mikro modell

Det er flere måter å tilegne seg en forståelse av sosiale fenomener. Det å *forklare* fenomener er ikke det samme som å *beskrive*. Hedström (2005) beskriver *forklaring* som å gi kausale rapporter for *hvorfor* hendelser forekommer, og *hvorfor* det skjer endringer over tid. Han viser til en retning innen sosiologien som han betegner som analytisk sosiologi, hvor sosiale fenomener og endringer på et makronivå forklares gjennom handlingene på lavere nivå som har frembrakt dem. En sentral teoretiker innen den analytiske sosiologien er nevnte Coleman. Coleman (2000) trekker frem forklaringer av sosiale fenomener som hovedoppgaven til samfunnsfagene, og at det er viktig å ikke gå i fella hvor man bare beskriver *hva* som skjer.

Coleman peker på to metoder for å forklare sosiale systemer; statistiske analyser og en helhetlig forklaring av et system. Den første er basert på statistiske datamaterialer knyttet til et eller flere lignende case på et systemnivå. Da er det atferden til systemet som er dokumentert over en gitt tidsperiode. Svakheter ved denne metoden er at forklaringene forblir på systemnivå, mens komponentene som påvirker systemet ikke blir tatt i nærmere ettersyn. Hvilke mekanismer som fremskynder endringen vil ikke komme godt nok frem.

Den helhetlige metoden er å se på prosesser innad i et system og på de ulike komponentene som systemet består av. Det betyr ofte at det blir nødvendig å bevege seg inn på et analysenivå «under» systemnivå for å se på atferd og mekanismer som er sentrale, gjerne på individnivå. Det er disse bestanddelene som må analyseres for å forklare systemet. Denne forklaringsmodellen kalles ofte en *makro-mikro-makro modell* (Se figur 4.1), heretter kalt makro-mikro modell. Det er denne metoden som vil bli vektlagt videre i oppgaven.

Makronivået som representerer systemnivået er gjerne (et) abstrakt nivå, og kan være vanskelig å avgrense, mens aktørene på mikro-/individnivå kan oppfattes som mer konkrete. Eksempler på makronivå kan være de større strukturene som: religion, økonomisk orientering, samfunn eller en hendelse. Mikronivået skisserer aktørene som opererer innen makronivået, for eksempel tilhengere, forbrukere, innbyggere eller deltakere.

Bakgrunnen for makro-mikro modellen er å forklare endringer som skjer i sosiale systemer mellom to tidspunkter, med bakgrunn i hvilke mekanismer som er i spill, og svare på *hvorfor*-

spørsmål. Coleman (2000) hevder den beste måten å finne svar på slike spørsmål er å se på hvilke komponenter på individnivå som fører til endring, altså en helhetlig metode. Figur 4.1 har to tidspunkter på makronivå. Endringen fra t_1 til t_2 forklares av aktører på mikronivå som responderer på t_1 og foretar endringer av for eksempel oppførsel, praksiser eller politikk. Disse endringene vil igjen påvirke systemnivået, som vi ser på t_2 . Tre relasjoner er sentrale i alle forklaringsmodeller av systemer der aktører er en komponent av et system:

- 1) Fra makronivå og ned til et lavere nivå, mikronivå.
- 2) Horisontal relasjon mellom aktør og handlingen aktøren gjennomfører.
- 3) Fra mikronivå opp til det nye systemet på makronivå.

Coleman (2000) vurderer den tredje relasjonen som den mest interessante. Den viser hvordan atferd på mikronivå kan føre til sosiale endringer på et høyere strukturelt nivå. Samtidig er denne relasjonen også den mest kritiske. Overføring av observasjoner på mikronivå til et utfall på strukturnivå er ofte vanskelig å binde sammen riktig, og modellen faller ofte sammen i det siste leddet (Coleman 1987).

Mekanismer

For å kunne forklare endringer i sosiale systemer er det blitt stadig mer vanlig å se på hvilke mekanismer som frembringer ulike utfall, i tråd med Colemans makro-mikro modell.

Mekanismer er et begrep brukt i de fleste fagdisipliner, og har ulike definisjoner. Noen definisjoner fokuserer på mekanismers generelle kausale effekt, mens andre kun definerer sosiale mekanismer. Hedström definerer sosiale mekanismer slik:

[...] is a constellation of entities and activities that are linked to one another in such a way that they regularly bring about a particular type of outcome. We explain an observed phenomenon by referring to the social mechanism by which such a phenomenon is regularly brought about (Hedström 2005: 11).

Sosiale mekanismer består av enheter med en reell eksistens og av aktiviteter, som i samspill vil frembringe et spesielt utfall. Så for å forklare et observert fenomen, er det mulig å vise til de sosiale mekanismene for å finne en forklaring på hvorfor fenomenene oppstår. I Colemans modell med makro- og mikro-nivåer belyser mekanismer hva som kan forklare skiftet i systemets atferd fra t_1 og t_2 . Hedström og Swedberg (1998) identifiserer tre sosiale mekanismer som spiller en sentral rolle i en makro-mikro modell. De kan sammenlignes med

de tre relasjonene hentet fra Coleman i forrige avsnitt. Den første mekanismen er hvordan makronivået på t_1 påvirker aktøren på mikronivå. Denne betegner Hedström m.fl. (1998) som en situasjonsmekanisme («situational mechanism»). Den andre mekanismen er en handlingsskapende mekanisme («action-formation mechanism») og viser hvordan aktøren responderer på situasjonen på systemnivå. Den tredje og siste mekanismen er en transformasjonsmekanisme («transformational mechanism»), hvordan en gruppe aktører gjennom samspill kan generere et nytt utfall på makronivå. De ulike mekanismene er fremstilt som piler i figur 4.1.

Det er viktig å huske at mekanismer gir oss mulighet til å *forklare* hvorfor og hvordan systemendringer og fenomener forekommer, men det er ikke mulig å bruke mekanismer til å predikere utfall.

4.2 Makro-mikro modell for å forstå segregasjon og boligpolitikk

På første halvdel av 1990-tallet slo segregasjonsbegrepet inn over Europa som en bølge. I Sverige ble segregasjon i byen svært viktig på begynnelsen av 90-tallet og det samme gjaldt for Nederland og Storbritannia (Andersson 2006). I dette avsnittet presenteres hvordan segregasjon vokste frem som et problem også i Norge på 1990-tallet. I tillegg vil jeg vise hvordan jeg har valgt å implementere segregasjonspolitik i makro-mikro modeller. Modellen tar utgangspunkt i en politisk handling på mikronivå som en situasjonsmekanisme på grunn av segregasjon på makronivå. Målet er å benytte Colemans modell som et hjelpemiddel for å enklere illustrere hvordan segregasjon i bybildet førte til endringer hos politikere på mikronivå, og hvordan dette bidrar til å skape et nytt makronivå med antatt redusert segregasjon.

4.2.1 Segregasjon på dagsorden i Norge

Segregasjon som begrep begynte å bli mer brukt i Norge på 1950- og 60-tallet, men for mange var det assosiert med rasediskriminering i USA, og det var i begynnelsen få assosiasjoner til norske byer. Fokus på segregasjon som et problem i Norge kom for første gang på dagsorden på 1970-tallet (Wessel 1996). Blant annet ble problematikken forbundet med utbygging av drabantbyer som ble sett på som sovebyer og områder med manglende servicetilbud. Ut på 1980-tallet skiftet fokuset i boligpolitikken fra segregasjon til den tidligere omtalte

dereguleringen av boligmarkedet. Den påfølgende økningen i boligpriser med påfølgende fall vakte større oppmerksomhet enn problemstillinger knyttet til segregasjon. Det var først ut på 1990-tallet at segregasjon igjen ble tatt opp som et omfattende problem, først og fremst i Oslo.

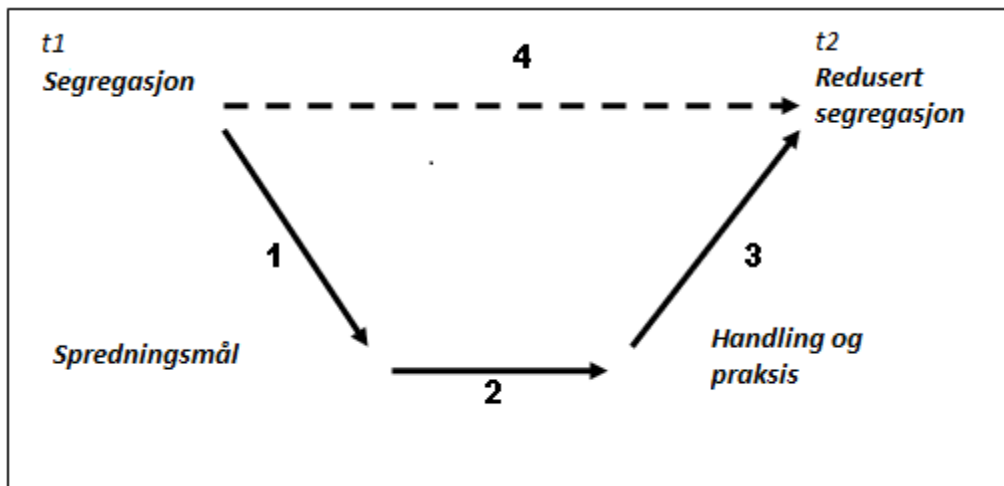
Blant det som brakte segregasjon inn i diskusjonen igjen var boligmeldingen fra bystyret som beskrev en stor bekymring for segregasjon, og særlig skillet mellom Oslo øst og vest (Byrådet Oslo kommune 1994). Segregasjon var også tema i Stortingsmelding 50 (Sosial- og helsedepartementet 1998-99) der det var fokus på å jevne ut forskjeller i inntekt og levekår.

Segregasjon ble sett på som en av de aller største utfordringene for storbyene i Europa, og det ble gjennomført mye forskning på demografisk, etnisk og sosioøkonomisk segregasjon.

Forestillinger om en kraftig økt segregasjon gjorde at Oslo kommune satte segregasjonsproblematikken på dagsorden, og man vedtok å endre den kommunale boligpolitikken. Paradoksalt nok viser analyser fra midten av 1990-tallet at segregasjonen av yrkes- og utdanningsgrupper ikke hadde økt mellom 1970 og 1990. Mye tyder derfor på at frykten for den «økende» segregasjonen har vært påvirket av voksende kunnskap og økende internasjonal oppmerksomhet rundt fenomenet (Wessel 1996).

I Oslo var det mange bekymringer knyttet til det geografiske skillet som delte byen i to, mot drabantbyene og til den stadig økende innvandrerbefolkning. På første halvdel av 1990-tallet ble stadig mer oppmerksomhet rettet mot de kommunale boligene, som i stor grad var samlokalisert i enkelte bydeler i indre øst. Etter at det ble stilt større sosialmedisinske krav til søkerne, hadde mange av nye beboere lav boevne og store sosiale tilpasningsvansker. Den stadig større seleksjonen av vanskeligstilte inn i de kommunale boligene gjorde at det ble større sosioøkonomiske forskjeller mellom beboere i kommunal og beboere i privat sektor. På samme tid ble den ensidige boligmassen med overvekt av små leiligheter kritisert for å skape demografisk segregasjon, og for å stenge ute vanskeligstilte familier med boligbehov.

Fokus på segregasjon gav oppmerksomhet til fenomenet, og det ble en bevisstgjøring på situasjonen. Denne utviklingen har jeg forsøkt å illustrere i figur 4.1. Figuren fremstiller hvordan jeg tolker kommunens mål og strategi innen boligpolitikk. Mikronivået vil bli utdypet videre i kapitlet. Allerede nå ønsker jeg å påpeke at *t2* er en tenkt situasjon fra kommunens side. Det er hva jeg antar er målet med en utgivelse av en ny boligmelding, og ikke en faktisk situasjon. Resultatet av politikken gjenstår å analysere.



Figur 4.1 Segregasjonspolitikk sett fra kommunens sitt synspunkt

4.2.2 Boligpolitiske endringer

Den massive oppmerksomheten rettet mot segregasjonsproblematikk førte til en holdningsendring blant politikerne med bystyret i spissen (figur 4.1, pil 1). Det ble satt målsetninger om større og jevnere fordeling av de kommunale boligene. I boligmeldingen fra 1994 beskrives det hvorfor det er viktig å spre de kommunale boligene med tanke på behov for en betraktelig forbedring i boforhold og bomiljø.

Neste steg er handlingsmekanismen (pil 2, figur 4.1) som aktiveres. I denne modellen er det handlinger som igangsettes og praksiser som endres. Det kan være at kommunen velger å endre praksiser innen kjøp og salg av kommunale boliger. En beslutning er Oslo kommunes valg å opprette Boligbygg Oslo KF som en forvalter av alle de kommunale eiendommene i Oslo i forbindelse med eiendomsreformen fra 2004. Det kommunale foretaket skal ikke bare drive kjøp og salg, men også ha en overordnet oversikt over hvor det til enhver tid er behov for flere/færre boliger.

Hvordan disse endringene som er utført på aktørnivå vil gjøre en forskjell på makronivå, er foreløpig uvisst inntil en grundigere analyse av datamaterialet er utført.

Antagelsen bak modellen er at Oslo kommune i løpet av en 12-års periode har maktet å redusere segregasjonen gjennom en endret boligpolitikk som har skapt en større romlig fordeling av kommunale boliger. Pil 3 på figur 4.1 representerer transformasjonsmekanismen, mekanismen som går fra mikro- til makro-nivå.

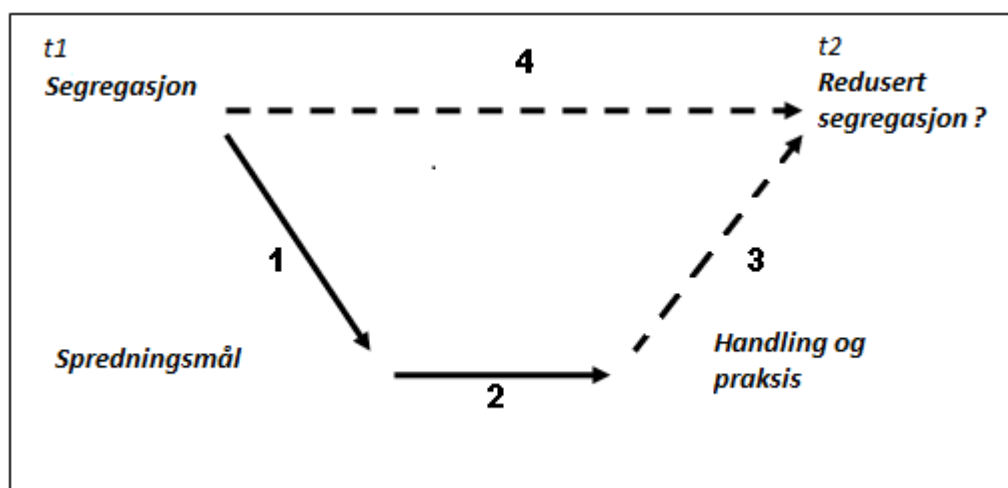
For å få en bedre forståelse av makro- og mikronivået ser jeg det som relevant å trekke inn ulike boligsystemer. Makronivået representerer de større strukturene og har her blitt forklart som en tilstand med segregasjon og redusert segregasjon. For en videre forklaring på hvordan situasjonen har utviklet seg kan det være relevant å se på de ulike tilnærmelsene til boligpolitikk. Flere har definert to ulike boligsystemer (Harloe 1994, Kemeny 1995), hvor det ene er helhetlig («comprehensive») og består av en middels eierandel, mens det er en stor og helhetlig utleiesektor som består av både private og kommunale boliger. Det andre systemet er residuallt og har en høy eierandel, og et utleiemarked hvor de kommunale boligene er et tilbud til de vanskeligstilte – ofte en marginal andel av den totale boligmassen. Det kommunale tilbudet er separert fra det private utleiemarkedet. Harloe (1994) argumenterer for en stadig økt residualisering av den kommunale boligmassen. Bakgrunnen for argumentet er at boligtilbudet ikke lenger er et tilbud til massene av befolkningen, men blir stadig mer rettet mot de aller mest vanskeligstilte. Kemeny (2006) definerer også to utleiesystemer som ligner på Harloes: Helhetlig/integrert versus det dualistiske. Han finner at den kommunale utleiemassen enten står som en separert eller som en integrert del av markedet for utleieboliger. Er det offentlige boligtilbudet en integrert del av det private markedet kan det fungere prisregulerende.

Grunnlaget for boligsystemet i ulike nasjoner stammer ofte fra beslutninger fattet tidligere, og som reproduseres gjennom nye beslutninger basert på samme politikk. Bengtsson (2012) viser at for å forstå boligpolitikk, kan det være nyttig å se på det historiske bakteppet som et grunnlag for senere politikk. Det tidlige grunnlaget legger ofte til rette for stivhengighet hvor de gamle strukturene styrkes gjennom beslutninger av aktører på senere tidspunkt.

Norge har i denne sammenhengen et residuallt boligsystem. Kommunale boliger er behovsprøvd og fungerer som et tilbud rettet mot de aller mest vanskeligstilte søkerne. Forklaringen på dette boligsystemet er først og fremst at Norge tidlig etablerte seg som en selveiernasjon, samt en vedvarende målsetning om at flest mulig skal eie sin egen bolig. Denne politikken gjør at Norge skiller seg ut fra flere av de andre sosialdemokratiske velferdsstatene, som for eksempel Sverige som har en langt større kommunal sektor. Den kommunale sektoren utgjør et allment tilbud og fungerer som en markedsregulator (Kemeny, Kersloot og Thalmann 2005).

4.2.3 Teoretisk perspektiv i analysen

Figur 4.2 illustrerer mitt teoretiske perspektiv. Det som skiller figur 4.2 fra forrige figur er at det ikke er en heltrukket linje opp til $t2$ - *Redusert segregasjon*. I denne modellen ligger noe av hovedpoenget med oppgaven, og det kan stilles spørsmål ved om det har blitt en redusert segregasjon som følge av handlinger fra aktører i Oslo kommune. Figur 4.1 viste en tenkt situasjon der segregasjonen gikk ned etter gjennomføring av tiltak, sett fra kommunens synsvinkel. Figur 4.2 viser den foreløpige realiteten. Vi vet at det er en viss grad av segregasjon ved $t1$, som er en viktig faktor bak boligmeldingen som definerer spredningsmålet. Om det er andre faktorer som kan ha hatt innvirkning på publiseringen av boligmeldingen, ønsker jeg også å undersøke senere i oppgaven.



Figur 4.2 Boligpolitikk og segregasjon - et teoretisk perspektiv

I kapittel 2 stod det om omstruktureringene Oslo kommune har gjort internt med blant annet eiendomsreformen og salg av en del bygårder fra Oslo indre øst. Dette kan ha hatt en påvirkning på segregasjonsgraden. Det som ikke er kjent, er hva utfallet av spredningsmålet er, altså situasjonen ved $t2$. Målet er å se om de boligpolitiske endringene på mikronivå har ført til større strukturelle endringer i form av redusert segregasjon på makronivå.

4.3 Oppsummering

I dette kapitlet har det vært fokusert på bruk av makro-mikro modell som teoretisk perspektiv. Denne modellen har jeg valgt å bruke som et verktøy for en enklere og klarere forståelse av hvilke mekanismer som har bidratt i utviklingen av Oslo kommunes segregasjonspolitikken når det gjelder kommunale boliger.

Økt fokus på segregasjon på 1990-tallet gjorde myndighetene oppmerksomme på en tilstand som ikke hadde vært like «relevant» tidligere. Segregasjon gikk fra å være et fenomen knyttet til de amerikanske industribyene til å bli et økende problem også i europeiske byer. I Oslo ble tiltakene i all hovedsak på 1990-tallet sentrert til et ønske om en jevnere fordeling av kommunale boliger, for derved å redusere sosiale problemer i visse områder.

I kapitlet har jeg forsøkt å vise hvordan segregasjon og boligpolitikk henger sammen. Med en gang segregasjonsproblemet ble «identifisert», ble det satset på å finne en løsning gjennom boligpolitiske endringer og ikke gjennom større sosiale tiltak. Det sosiale skulle bedres som en direkte følge av en ny boligpolitikk. De virkemidlene som det ble satset på i Oslo kan sies å ha trekk fra spredningsstrategier. Kjøp og salg av kommunale boliger som et ledd i spredningsmålet har betydelige likheter med blandingsstrategier som ble omtalt tidligere. Ser man Oslo i en europeisk sammenheng vil prosjektet virke lite og ubetydelig. Samtidig må det sies at selv om Oslo er en relativt liten by sammenlignet med andre europeiske hovedsteder, er det fortsatt et interessant case å studere. For eksempel er Oslo en by i kraftig vekst.

5 Metodologi og metodevalg

I dette kapitlet redegjør jeg for og diskuterer hvordan jeg har gått frem for å finne svar på oppgavens problemstillinger, samt hvilke metoder jeg har brukt. Jeg begynner med en generell presentasjon av de to metodiske tilnærmingene som benyttes. Deretter går jeg inn på det kvantitative forskningsdesignet hvor jeg presenterer datamaterialet og de statistiske målene som benyttes. Det neste avsnittet redegjør for den kvalitative studien som går mer i dybden på argumentasjonen og intensjoner bak politikken. Her vil jeg presentere intervju som verktøy, informantene og etikk.

Avslutningsvis vil jeg samle trådene i et avsnitt som presenterer oppgavens reliabilitet, validitet og overførbarhet.

5.1 Metodologi og vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Modellen i forrige kapittel representerer en teoretisk konstruksjon, men deler av den er utledet fra den observerte virkeligheten. Tanken bak modellen er at den kan bidra til å identifisere strukturene, mekanismene og aktørene som er med på å skape og endre samfunnet. Makro-mikro modellen som idealtipe kan brukes til å utvikle hypoteser som videre belyses av empiri. Med et empirisk grunnlag evalueres hypotesene, og idealtypen vurderes som fruktbar eller ikke. Min idealtipe består av to ulike nivåer, makro (strukturer) og mikro (aktører og hendelser). Med bakgrunn i modellen ønsker jeg å finne en *forklaring* på endringer i boligpolitikken i Oslo kommune, og å avdekke mekanismer og strukturer som kan ligge bak. Dette kan knyttes opp mot teknikkene retroduksjon og abduksjon. Retroduksjon har som målsetning å forklare hendelser ved å finne mekanismene som produserer hendelsene. Tilnærmingen vandrer mellom en induktiv og deduktiv teknikk (Ragin og Amoroso 2011). Retroduksjon tar utgangspunkt i en struktur og vil avdekke mekanismene som skaper hendelser på en bestemt lokalitet. Ofte kan det være ønskelig å studere hvordan en overordnet struktur får ulike utfall i ulike kontekster. Abduksjon går motsatt vei og starter med en hendelse/utfall. Bakgrunnen for en abduktiv arbeidsmåte er å gå fra det kjente og avdekke hvilke strukturer som har forårsaket utfallet. Denne teknikken kan sies å ha visse likhetstrekk med en induktiv teknikk.¹²

¹² <http://www.idunn.no/ts/tfs/2011/04/art11?mostRead=true> *Selvreferanse og refleksjon – Forholdet mellom teori og empiri i forskningsprosessen*, Hagen, R og A. Gudmundsen (2011). Lastet ned 10.08.14

Ragin m.fl. (2011) presenterer retroduksjon som prosessen hvor forskeren beveger seg fra et analytisk rammeverk (*Analytic Frames*) og ned til bilder og fortolkninger (*Images*). Denne interaksjonen resulterer i følge Ragin m.fl. (2011) i en representasjon av det sosiale livet. Representasjonen er basert på fortolkninger forskeren har gjort basert på de funnene (*evidence*) hun har. Det er viktig å huske at representasjonen blir bare et utsnitt av virkeligheten, men det er viktig at forskeren forsøker å presentere et så riktig bilde som mulig. Troverdigheten øker gjennom et åpent og gjennomsiktig forskningsdesign.

I oppgaven er som sagt målet å kunne forklare hvorfor boligmeldingen kom, hvordan spredningsmålet er blitt gjennomført, og til sist hvordan sentrale aktører stiller seg til gjennomføringen. For å kunne finne disse forklaringene, vil det være sentralt å benytte en retroduksjonsteknikk for å identifisere sentrale strukturer, mekanismer og aktører. Danermark m.fl. (2002) påpeker at målet med å benytte seg av en retroduksjonsteknikk, er å kunne bruke kunnskap om ett bestemt forhold til å få kunnskap om noe annet.

5.2 Valg av metode

Ved valg av metode må det tas hensyn til hva som best belyser problemstillingen i forskningsprosjektet. Det er i hovedsak tre alternativer i samfunnsforskningen: Kvalitativ, kvantitativ eller komparativ metode – eller en kombinasjon av disse. Mine problemstillinger krever at jeg gjennomfører både en kvantitativ og kvalitativ studie. For å gå dypere inn på politikken forutsetter det intervjuer med sentrale aktører, mens tallfesting av spredningsgraden gjøres med kvantitativ metode. På bakgrunn av dette kan analysen anses som todelt der den midterste delen er en kvantitativ undersøkelse som kartlegger spredningen. Den første og siste delen er basert på intervjuer med representanter og aktører innen kommunal forvaltning og boligpolitikk.

Det har gjennom tidene vært en stor diskusjon mellom disse to metodologiske ståstedene, men for meg fremstår begge metodene som like «vitenskapelige», og jeg ser ikke problemer med en oppgave som benytter begge metodene. Jeg anser det heller som en styrke da det vil bli mulig å belyse de kvantitative funnene grundigere. De to metodene vil være brukt i to separate deler i oppgaven, så det vil ikke være en metodetriangulering.

5.2.1 Kvantitativ metode

Et kvantitativt forskningsopplegg fanger bredt og omfatter mange case. For å undersøke generelle mønster i samfunnet er dette den best egnede metoden. Ofte samles data gjennom surveys og eksisterende sekundærdata. Med tanke på den store mengden data som samles inn og antall case, er det større muligheter for å generalisere med kvantitativ metode enn med kvalitativ, men det forutsetter en sterk struktur i arbeidet (Ragin m.fl. 2011). Videre påpeker Ragin m.fl. (2011) to beskrivende trekk som skiller kvantitativ forskning fra andre metoder. Det første gjelder målet om å oppnå allmenngyldighet og å kunne generalisere funn til flere case. Det andre er sparsommelighet, å benytte få variabler for å forklare mest mulig. Analysedelen består som oftest av en statistisk analyse av datamateriale som er innsamlet på instrumenter, spørreskjema og/eller offentlige dokumenter. Analyse av de innsamlede dataene eller bruk av sekundærdata er nødvendig for å kunne undersøke et forskningsspørsmål eller teste en hypotese (Cresswell og Clark 2007).

Innenfor samfunnsgeografi etablerte den kvantitative retningen seg som et «spatial science paradigm» på 1950-60-tallet, og den er fortsatt under utvikling. Retningen var sterkt inspirert av naturvitenskapen og har blitt kalt positivistisk for sin tro på bruk av naturvitenskaplige metoder i samfunnsfagene. For «spatial science»-forskere var metoden velegnet for å forstå de romlige strukturene, romlig organisering og menneskelig aktivitet (Hubbard m.fl. 2005).

Kvantitativ samfunnsgeografi har vært kritisert på flere grunnlag, blant annet er det påpekt at rommet ikke kan betraktes som en målbar enhet uten sosial samhandling. Videre er det argumentert imot å ta inn matematisk teoriutvikling, da dette er vanskelig siden våre samfunn er dynamiske. Hubbard m.fl. (2005) viser til at Habermas også kritiserte positivistisk forskning. Habermas' kritikk gjaldt i korte trekk at han mente forskningen forsterket den eksisterende situasjonen gjennom å beskrive samfunn i stedet for å identifisere de reelle kildene til makt. Til tross for kritikken står fortsatt kvantitativ forskning sentralt i samfunnsgeografisk forskning. Det er også viktig å påpeke at kvantitativ forskning i samfunnsgeografi ikke trenger å være positivistisk. Ingen samfunnsgeografer forsøker i dag å etablere universelle lover, og det er allment akseptert at samfunnet er noe annet enn naturen. Det er vanlig å ta hensyn til at samfunnet består av aktører som handler intensjonelt, og få tror at alle teoretiske spørsmål har en instrumentell løsning. Dette er holdninger som skaper et skille fra samfunnsgeografisk forskning på 1960-tallet. Det viktigste er uansett hvordan forskeren velger å samle data, og fortolkningen av dataene.

Ragin (2011) gir den kvantitative metoden tre hovedoppgaver innen samfunnsforskning: Identifisere generelle mønster i samfunnet, teste teorier og predikere utfall. Mitt mål med den kvantitative analysen er først og fremst å identifisere generelle mønster.

I denne oppgaven er det få alternativer til den kvantitative metoden når det gjelder studie av spredningstendenser. Det er en egnet metode når det er ønskelig å sammenligne trekk over en tidsperiode, med forutsetningen om at det er et bra datagrunnlag som er sammenlignbart gjennom hele studieperioden.

5.2.2 Kvalitativ metode

Det kvalitative paradigmet er, i motsetning til det kvantitative, opptatt av å studere få case og av å kunne gå i dybden i disse. Det å gå i dybden vil si å samle inn masse informasjon om få enheter, og fortolke dataene ut i fra den samfunnsmessige konteksten informantene befinner seg i (Thagaard 2009). Her vil informantenes holdninger, meninger og utsagn være sentralt. Dette er informasjon som ikke kan tallfestes og analyseres på samme måte som kvantitativ data. Informasjonskilden er ofte intervjuer og/eller observasjon, men det kan også være analyse av tekster, lyd- og videoopptak (Thagaard 2009). Forskningsmetoden er mindre strukturert enn den kvantitative med tanke på at fremgangsmåten og spørsmålene i en intervjusituasjon lettere kan endre seg underveis etter hva slags informasjon som avdekkes. Ved hvert enkelt case er det mange spørsmål og sider som belyses, ofte til forskeren føler at hun/han når et metningspunkt. Brinkmann og Tanggaard (2012) påpeker at det er viktig å vurdere hvor mange intervjuer det er behov for. Når informantene ikke lenger tilfører ny informasjon bør det ikke gjennomføres flere intervjuer.

Kvalitativ metode benyttes sjelden til å teste teorier, og det er vanskelig å generalisere ut fra resultatene med bakgrunn i de få casene som er med i analysen. Derimot er det en velegnet metode til teoriutvikling og til å tolke kulturelle og historiske fenomen. I tillegg kan metoden være med på å gi marginaliserte grupper en stemme i samfunnet (Ragin m.fl. 2011).

5.3 Kvantitativt forskningsdesign

I denne oppgaven har jeg valgt å bruke segregasjonsindeks og lokaliseringskoeffisient på bydelsnivå over de ulike tidspunkt for å se i hvor stor grad det har skjedd en større generell fordeling av kommunale boliger. I dette avsnittet vil jeg se på forskningsdesignet til den

kvantitative delen av analysen. Her vil det bli redegjort for datamaterialet, variabler og de statistiske målene. Det kvalitative forskningsdesignet vil komme under punkt 5.4.

5.3.1 Datamaterialet

Ved de første forsøkene på å samle inn datamaterialet møtte jeg på noen utfordringer. For det første måtte jeg endre problemstillingen like før jul 2013; mitt opprinnelige prosjekt var å undersøke om det var en økning/nedgang i sosioøkonomisk segregasjon på bydelsnivå i forbindelse med spredningspolitikken i perioden 1991-2011. Ved en nærmere gjennomgang av datamateriale fra Folke- og boligtellingsen, viste det seg at data på individnivå hos kommunale leietakere bare var samlet inn i 2001. Dermed måtte prosjektet endres. Det kan definitivt anses som en svakhet at Oslo kommune ikke har data som gjør det mulig å undersøke *hvem* de kommunale leietakerne er og hvordan beboermassen endrer seg. Det gjør det vanskelig å vurdere hvordan spredningsstrategien har fungert, så vel som om det har blitt en lavere eller høyere sosioøkonomisk segregasjon mellom kommunale leietakere og andre beboere.

De nye problemstillingene tok utgangspunkt i en undersøkelse av spredningen fra 1991 til 2011 med segregasjonsindeks og lokaliseringskoeffisient, men innsamlingen av data viste seg igjen å by på problemer siden Oslo kommune har dårlig oversikt over variabelen «totalt antall kommunalt disponerte boliger» fra tiden før Boligbygg Oslo KF ble opprettet. De eldste dataene jeg fant var fra 1992, de stammer fra Boligbedriftens opplysninger til boligmelding nr. 2 (Byrådet Oslo kommune 1994) og inkluderte ikke innleide boliger, personal- eller trygdeboliger. Jeg ble dermed nødt til å fokusere kun på spredning i perioden 2001-2013.

Datamaterialet jeg til slutt valgte å ta utgangspunkt i, er sekundærdata fra Oslo kommune, SSB og Boligbygg Oslo KF. Fra disse kildene har jeg fått tilgang til «totalt antall kommunalt disponerte boliger» fra 2001 – 2013.

Det har likevel vist seg å være problematisk å finne sammenlignbart datamateriale for denne tidsperioden:

- Perioden fra 2004 til 2013 er godt dokumentert fra Boligbygg Oslo KF, men det var større problemer å finne data fra tidligere tidspunkt. Ved å benytte data fra kriteriesystemet som er oppgitt i *Grønt Hefte*, som utgis årlig av byrådet for Finans, fikk jeg data tilbake til 2001 og fram til 2013.

- I 2004 ble kommunale eiendommer samlet under Boligbygg Oslo KF med eiendomsreformen, noe som gjorde at det ble mange flere kommunale boliger i statistikken (inkluderte bl.a. personal- og trygdeboliger). Dette kommer ikke frem i dataene fra BBY (som startet i 2004), men i kriteriesystemet er boliggrunnlaget endret mellom utgivelsene av Grønt hefte i 2005 og 2006. Dette tar jeg hensyn til i analysen.
- En siste utfordring har vært bydelssammenslåingen fra 2004. De nye bydelsgrensene har skapt en usikkerhet med tanke på den geografiske spredningen. Jeg har forsøkt å løse problemet ved å bruke Folke- og boligtellingsen fra 2001, som er på grunnkrets-nivå, for å få 2001-tallene inn i dagens bydelsgrenser.

5.3.2 Statistikk

Det er få variabler som benyttes i de kvantitative beregningene i denne oppgaven. I all hovedsak er det to statistiske variabler. Den første er «*totalt antall kommunalt disponerte boliger*» og «*alle boliger*».

«Totalt antall kommunale disponerte boliger» er en variabel hvor det er tre kilder til informasjon. Boligbygg Oslo KFs (BBY) årsberetninger, tall fra kriteriesystemet og SSBs KOSTRA. De tre datakildene har statistikk som inkluderer: *Kommunalt disponerte boliger* som omfatter både kommunale eide boliger og innleide, og *privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett* som er boliger hvor bydelene har avtaler med private utleiery. Kontrakt inngås i disse tilfellene mellom utleier og den enkelte boligsøker (Oslo kommune Byrådet 2012). Til tross for at statistikken teller opp de «samme boligene», er det ulike tall for «totalt antall disponerte boliger» fordi definisjonen av hva som er kommunalt disponerte boliger er forskjellig. Det kommer av at Boligbygg oppgir tall på de boligene de eier og forvalter på vegne av kommunen, mens SSBs tall fra KOSTRA (kommune-stat rapportering) bygger på boliger eid av kommunen og privat innleide. Disse tallene er ofte litt høyere fordi SSB regner med innleide boliger fra det private markedet som disponeres av andre foretak enn Boligbygg, og fordi det finnes andre kommunale boliger som ikke er under Boligbyggs forvaltning. Her kommer blant annet eiendommer under Omsorgsbygg Oslo KF inn.

I dataene fra kriteriesystemet tar de utgangspunkt i antall boliger pr. bydel fra BBYs oversikt, men trekker ifra de privat innleide boligene i BBYs oversikt og legger til KOSTRA-tallene for privat innleie. På denne måten vil tallene i kriteriesystemet ta høyde for at det leies inn boliger privat i bydelene utenom BBY, og disse vil dermed ikke telles dobbelt.

I analysen vil jeg benytte de ulike definisjonene av variabelen «totalt antall kommunalt disponerte boliger», for å se om det kan gi varierende utvalg på segregasjonsindeksen eller LQ. En annen grunn til dette valget er et ønske om å heve reliabiliteten til oppgaven.

Variabelen «alle boliger» dekker alle boliger i Oslo på bydelsnivå. Kilden bak tallene jeg har brukt er Folke- og boligtellinger. FoB-tellingen gir tall på antall boliger i 1990, 2001 og 2011. For å finne tall på alle boliger i mellom disse tellingene har jeg lagt sammen antall fullførte boliger i Oslo fra 2002-2011. Fra og med 2007¹³ hadde SSB en egen oversikt over antall boliger i Oslo, et tall som var høyere enn FoB fordi de også inkluderte ubebodde boliger. Tallene viser en økning på 29 767 boliger, mens mine beregninger viser at det bare ble fullført 14 835 boliger (begge tall inkluderer Sentrum og Marka – som ikke er med i mine analyser) (Oslo kommune 2007). FoB for 2001 ble utført med spørreskjema, noe som gjør at det kun er bebodde boliger som er med i statistikken. FoB for 2011 skiller seg fra 2001 tellingen ved at den er basert på registerinformasjon. Derfor vil det være et hopp i tidsserien i 2011, da det ble en økning i tallet på boliger.

I denne analysen er det bare 15 bydeler som er inkludert. Jeg har ikke tatt med bydelene Marka og Sentrum fordi det er få kommunale boliger i bydelene, og mange av boligene er innlemmet i nabobydelene. Mine totale tall på antall boliger vil dermed være mindre enn FoBs oppgitte tall ved noen tilfeller.

5.3.3 Statistiske mål

I oppgaven har jeg brukt *Segregasjonsindeks* og *Lokaliseringskoeffisient* for å undersøke segregasjonsgrad – og for å kunne sammenligne spredning over ulike målinger.

Segregasjonsindeks

Segregasjonsindeks er et mål på ulikhet som måler i hvilken grad en spesifikk minoritetsgruppe har en lik romlig fordeling som den totale befolkningen (Short 1991). I dette tilfellet viser indeksen forholdet mellom kommunale boliger og totalt antall boliger, målt opp

¹³ Endringen i SSBs tall skyldes at det fra 2007 ble fremstilt krav fra EU om at folke- og boligtellinger i EU og EØS skulle holde samme standard og dermed gi sammenlignbar datamateriale. ¹³ Et krav var at tellingene gikk fra å være basert på spørreskjema (1990, 2001) til å være oversikter hentet fra registerdata (2011).

mot alle bydeler. Indeksen indikerer hvor stor del av den kommunale befolkningen som må flytte for at gruppen med vanskeligstilte skal være likt representert i alle bydeler.

Segregasjonsindeksen er en versjon av Dissimilaritets-indeksen (D-indeksen), en mye brukt indeks for å måle segregasjon mellom to grupper (Kvinge m.fl. 2012). D-indeksen brukes om to gjensidige utelukkende grupper, mens segregasjonsindeksen brukes når en gruppe måles opp mot en større gruppe, med andre ord; en mindre gruppe mot en helhetlig gruppe.

Utrekning av segregasjonsindeksen skjer etter følgende formel:

$$IS_{xy} = \frac{ID_{xy}}{1 - \sum Y_i / \sum X_i}$$

IS_{XY} , er *Index of segregation*, hvor X = alle boliger, Y = alle kommunale boliger. Telleren i formelen er D-indeksen, den beregnes på følgende måte: først finne andel av kommunale boliger ($=Y_i$), og andel alle boliger i den enkelte bydel ($=X_i$). Andelen beregnes ved å dividere antall kommunale boliger i det enkelte området med alle kommunale boliger i hele byen. Det samme gjøres med alle boliger. Neste steg er å finne forskjell på andelene ved å dividere den kommunale andelen i den enkelte bydel med andelen for alle boliger. Resultatet gjøres om til absolutte tall. De absolutte tallene for alle områdene (bydelene) summeres og deles på to (siden det er to grupper som sammenlignes).

Nevneren regnes ut slik: 1 minus summen av kommunale boliger i alle bydeler dividert på summen av alle boliger i alle bydeler.

Når telleren divideres på nevneren, fremkommer segregasjonsindeksen. Resultatet man da får, er en sum som varierer mellom 0 og 100.

Ved å finne en segregasjonsindeks for Oslo kommune på de ulike tidspunktene, er det mulig å se om det har blitt en jevnere fordeling av boliger etter vedtak om spredningspolitikk.

Lokaliseringskoeffisient (LQ)

LQ beskriver forholdet mellom hvor sterk posisjon de kommunale boligene har i den aktuelle bydelen sammenlignet med andel boliger (totalt antall) i samme bydel. LQ kan finnes gjennom å dividere andel kommunale boliger i bydel X med andel boliger i samme bydel.

Resultatet (koeffisienten) = 1 betyr at det er en lik fordeling/andel av kommunale og alle boliger. En høy LQ (over 1) vitner om en overrepresentasjon av kommunale boliger i bydelen. Er derimot LQ under 1, vil det naturlig nok bety en underrepresentasjon (Short 1991).

Segregasjonsindeksen forteller oss om den totale segregasjonsgraden, ikke i hvilke bydeler det er en overrepresentasjon. LQ vil derimot vise hvordan fordelingen mellom kommunale boliger og andre boliger er i hver enkelt bydel, og i hvilke bydeler det er en over- og underrepresentasjon. En sammenligning av LQ over ulike målinger viser om det har blitt en mer gjennomsnittlig representasjon av de kommunale boligene i de tre bydelene i Oslo indre øst, bydelene som først og fremst spredningspolitikken var rettet mot. Den kan også vise hvor den eventuelle spredningen har forekommet.

5.4 Kvalitativ datainnsamling og analyse

I dette avsnittet ønsker jeg å redegjøre for bruken av kvalitativ metode. Det vil være en redegjørelse av utvalg av informanter og rekruttering. Avslutningsvis et avsnitt knyttet til etikkdiskusjon og eventuelle problemer knyttet til datainnsamlingen.

5.4.1 Intervju som verktøy

Det kvalitative intervjuet bærer preg av en løsere struktur, men har fortsatt et klart formål. Intervjueren stiller spørsmål som informanten svarer på med mål om å bidra til å kaste lys på forskerens problemstilling. I motsetning til kvantitative spørreundersøkelser med mange spørsmål og svaralternativer preges kvalitative intervjuer mer av en dialog mellom intervjuer og informant. Et viktig aspekt ved en intervjusituasjon er at forskeren også legger vekt på å fortolke handlinger, bevegelser og betydningen av det som blir sagt (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2004).

Jeg valgte å legge til intervjuer for å få et bedre innblikk i hva som lå bak boligmeldingen fra 1994. Var det politisk press, påtrykk fra andre kommunale instanser eller bare rett og slett et stort behov for en omstrukturering? Gjennom kvalitative intervjuer er det mulig å få svar på slike spørsmål og få et innblikk i hvor fornøyd sentrale politiske og ikke-politiske aktører er med gjennomføringen. Det er også et mål å få politikernes egne vurderinger av politikken.

5.4.2 Informanter og rekruttering

I denne oppgaven er det gjort et strategisk utvalg av informanter. Jeg har gått bort fra tilfeldighetsprinsippet og heller gjort vurderinger av hvilke personer som ut i fra mitt teoretiske og analytiske formål er mest interessante. De personene som ble ansett som relevante, ble kontaktet via mail med en kort beskrivelse av prosjektet og med en forespørsel om de hadde mulighet til å stille til et intervju. Siden det var viktig å få de riktige personene til å stille til intervju, fokuserte jeg mer på få sentrale informanter enn høyt antall. Totalt fikk jeg syv informanter, hvorav seks var personlige intervjuer. De fleste fant jeg selv gjennom søk på Oslo kommunes sine hjemmesider, mens andre dukket opp via tips fra personer jeg tok kontakt med og som selv ikke følte de hadde så mye å bidra med. Jeg skulle gjerne vært i kontakt med flere politikere, men rekrutteringen ble vanskeligere enn antatt. Flere av dem jeg tok kontakt med, videresendte meg, mens andre ikke svarte på henvendelsen. Til tross for litt færre informanter enn opprinnelig ønsket, synes jeg at jeg har fått god spredning blant de som stilte opp.

Intervjuene foregikk stort sett på vedkommendes kontor, og samtalene ble som oftest tatt opp med båndopptaker med informantens samtykke. Intervjuene var semistrukturerte (Brinkmann m.fl. 2012), det vil si at jeg hadde et ark med noen hovedpunkter som jeg tok utgangspunkt i. Ofte utviklet samtalen seg etter hva informanten fortalte og andre, nærliggende tema som jeg følte det ble relevant å ta opp. Intervjuet utviklet seg i de fleste tilfellene mer til en samtale rundt punktene jeg på forhånd hadde utviklet med oppfølgingsspørsmål som dukket opp underveis. Intervjuene varte fra 30 minutter til to timer. Med en av informantene hadde jeg bare mailkorrespondanse da jeg kun hadde et fåtall konkrete spørsmål. I tillegg ble tre av de personlige intervjuene fulgt opp med mail i ettertid. Dette innebar at disse informantene fikk muligheten til å bruke lengre tid på svarene, men ofte var spørsmålene av en slik karakter at jeg har vurdert det som ubetydelig for oppgaven. Alle informantene har på et tidspunkt vært eller er ansatt i Oslo kommune, enten i politiske, administrative eller forvaltningsmessige stillinger.

Etter intervjuene ble hver enkelt samtale transkribert. Ut i fra transkripsjonene ble de sitatene og formuleringene som jeg fant interessante og relevante for oppgaven plukket ut. Sitatene ble deretter bygd inn i analysen med mine fortolkninger og underbygd av teori. Siden jeg ikke hadde mer enn totalt syv informanter, hvorav noen var skriftlig korrespondanse, fant jeg det ikke nødvendig å kode transkripsjonene etter datadrevne koder eller begrepskoder

(Brinkmann m.fl. 2012). Min analyseprosess ble i stedet til gjennom mange gjennomlesninger av transkripsjonene hvor jeg reflekterte underveis. Etter hvert ble det mulig for meg med forsøk på å tolke utsagnene og se sammenhenger med teoretiske perspektiver.

En del av uttalelsene til mine informanter blir det også referert til indirekte i oppgaven. I disse tilfellene har jeg forsøkt å skille klart mellom hva det er som er informantenes utsagn og hva som er mine fortolkninger og analyser.

5.5 Etiske problemstillinger

I den kvantitative delen av oppgaven bruker jeg offentlig statistikk og ikke spørreundersøkelser. Det er derfor færre etiske hensyn å ta med tanke på datamaterialet. Jeg har forsøkt å redegjøre godt for hva de ulike variablene teller og måler. Dette for å klargjøre forskjellene mellom datakildene, og for å unngå misforståelser. Det er derimot flere etiske hensyn å ta i forbindelse med kvalitative studier siden det ofte er informanter som står i sentrum. Informantene er i stor grad det bærende elementet i de kvalitative kapitlene i denne oppgaven og det er viktig at disse føler seg beskyttet gjennom anonymisering om det er avtalt, og riktig sitering.

5.5.1 Behandling av data og anonymisering

Før jeg kunne gjennomføre intervjuer og samle inn data om enkeltpersoner, måtte jeg søke om tillatelse fra NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste). Siden politisk ståsted er kjent hos noen av informantene, regnes mye av dataene som sensitiv informasjon og må etter NSDs retningslinjer oppbevares trygt og slettes ved ferdigstillelse av oppgaven. Som det er vanlig ved kvalitative intervjuer, har jeg opplyst informanten om at det er frivillig å delta, gitt en kort innføring i oppgavens tematikk og informert om at de kan anonymiseres om de ønsker det (Thagaard 2009). Det er bare informanter som har vært aktive i politikken, som er navngitt i oppgaven. Informanter i forvaltningen har jeg selv valgt å anonymisere siden navngivning av disse ikke har noen relevans for selve oppgaven, og siden de ikke uttaler seg som privatpersoner.

Jeg har også fått informantenes informerte samtykke om at jeg kan referere til dem i oppgaven. Jeg avsluttet som regel intervjuet med å spørre om deres samtykke, noe jeg da fikk på bånd.

Det er viktig for både oppgaven og meg at informantene ikke føler seg misforstått, og de som har bedt om det har i ettertid fått gjort en sitatsjekk og godkjent de sitatene som brukes i oppgaven.

5.5.2 Faren for å generalisering

I en oppgave som dette er det en fare for å generalisere de kommunale beboerne, noe jeg absolutt ikke ønsker. Selv om det i tildelingskriteriene står at det ikke er krav om boevne, betyr *ikke* det at alle beboerne nødvendigvis mangler boevne. Det er heller ikke slik at alle kommunale boliger skaper dårlige bomiljø. Det som kommer frem i media og i en del rapporter er ofte informasjon og data hentet fra de større boligårdene. Det er i disse gårdene at de større problemene akkumulerer. I denne oppgaven omtales kommunale leietakere som en stor gruppe, og jeg skiller ikke underveis mellom flyktninger, de med fysiske eller psykiske handikap, eldre og vanskeligstilte. Dataene til Boligbygg Oslo KF inkluderer ikke boliger til eldre.

Det er viktig å huske at mange av de kommunale leietakere trives godt i sine boliger.¹⁴

5.6 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er viktig i både kvantitativ og kvalitativ forskning med tanke på å kunne kvalitetssikre forskningen og vise at funnene er gyldige. Begge metodene legger mye av det samme i begrepene, likevel reagerer mange av de kvalitative forskerne på noen av begrepene som brukes. Cresswell (2007) hevder at reliabilitet er mindre sentralt i kvalitative analyser, og at det først og fremst er knyttet til bruk av ulike instrumenter i kvantitativ forskning. Reliabilitet forutsetter at flere kan gjennomføre studien med samme resultat eller at forskeren kan gjøre studien om igjen i et annet tidsrom, og likevel få de samme funnene. Dette er vanskeligere i kvalitativ forskning, særlig med intervjuer, der mye avhenger av personer og deres fortolkninger. Ulike informanter vil komme med ulike fortellinger, mens de samme informantene kan oppfatte forskere ulikt og derfor opptre på forskjellige måter. Derfor

¹⁴ <http://www.helseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/helse-%20og%20velferdsetaten%20%28HEV%29/Internett%20%28HEV%29/Dokumenter/Rapport%20om%20barns%20oppvekstmiljo%20-%20med%20forside.pdf> Lastet ned 21.03.14

velger mange kvalitative forskere å bruke andre begreper: Pålitelighet i stedet for reliabilitet, bekreftbarhet for validitet og overførbarhet for generalisering.

Å bruke pålitelighet foran reliabilitet kan være mer korrekt, siden pålitelighet er ekstremt viktig både innen kvantitativ og kvalitativ forskning. Det er også viktig at forskningen kan være og er kvalitetssikret av andre forskere før den publiseres.

5.6.1 Reliabilitet/pålitelighet

Reliabilitet handler om hvor pålitelig resultatene er, målesikkerheten i studien. Kort sagt; vil du eller noen andre få det samme resultatet om analysene gjennomføres flere ganger? (Johannessen m.fl. 2004).

Ved å benytte offentlige oversikter og statistikk er i hovedsakelig spørsmålet om reliabilitet knyttet til om de ulike kildene måler det samme, og om den samme definisjonen har blitt brukt over hele tidsperioden. Problemer og utfordringer knyttet til dataene har jeg redegjort for tidligere, og jeg vil drøfte den videre underveis i analysekapitlene. Dessverre måtte studieperioden kuttes ned fra 1992-2013 til 2001-2013, noe som gjør at det blir vanskelig å se sammenhengen fra spredningspolitikkenes begynnelse i 1994 og frem til i dag.

Nå er det også mulig å se usikkerhetsmomenter ved den kvalitative studien. For det første er det et selektivt utvalg av informanter, og noen av dem jeg tok kontakt med, ønsket ikke å møte meg (men henviste meg til andre som de mente var mer sentrale). Det kan tenkes at flere av dem jeg intervjuet følte de satt i en posisjon de måtte svare ut i fra. Andre igjen hadde byttet jobb og uttalte seg mer fritt. Spørsmålene er et sentralt element, men det var få konkrete spørsmål som kunne feiltolkes siden de fleste intervjuene var mer en åpen dialog. Likevel følte jeg at det var noen informanter som følte seg utilpass når jeg spurte om bruk av båndopptaker. En ville helst få forklart seg litt *før* båndet ble skrudd på, da tok det litt tid før jeg gjentok spørsmålet om å ta opp samtalen. Likevel merket jeg at flere av uttalelsene fra før båndet ble skrudd på, ble gjentatt etter at samtalen var kommet godt i gang.

Siden dette er en oppgave der politikk står sentralt, tror jeg også noen av informantene fryktet jeg skulle «trenge dem inn i et hjørne», og de ba om å ikke få vanskelige spørsmål. Det at intervjuene foregikk på informantens kontor bidro nok til at de følte seg tryggere og kunne slå opp i litteratur/dokumenter om det var noe de var usikre på.

Noe som kunne påvirke intervjusituasjonen, er at mange av informantene er erfarne politikere med mye erfaring på det å motta kritiske spørsmål og svare godt for seg. I tillegg var jeg i begynnelsen uerfaren i intervjusituasjonen og brukte litt tid på å bli vant til situasjonen. Samtidig gjorde det at mange av informantene fortalte mye, noe som i mange tilfeller gav meg verdifull informasjon. I ettertid har jeg vært nødt til å granske transkripsjonene grundig for å fortolke betydningen av en del utsagn. I den forbindelse har jeg i analysen forsøkt å skille tydelig mellom hva som er informantenes sitater og opplysninger, og mine egne vurderinger og fortolkninger.

5.6.2 Validitet/bekreftbarhet

Begrepet validitet betyr enkelt oversatt *gyldighet*. Gyldighet er knyttet til ulike faser av forskningen blant annet datasettet, utvalget, design, fortolkninger og resultater (Skog 2010). Både kvalitative og kvantitative studier benytter intern og ekstern validitet. Begrepet intern validitet knytter seg til gyldigheten og årsakssammenhengene som identifiseres innen denne bestemte studien, mens den eksterne validiteten er forbundet til hvorvidt funnene kan overføres (overførbarhet) til andre sammenhenger (Thagaard 2009). Blant annet kan det stilles spørsmål til oppgavens validitet om det er trukket konklusjoner som det ikke er gitt dekkende og kvalifiserende begrunnelser for. I denne oppgaven er dataene brukt slik jeg mottok den fra Oslo kommune. Med tanke på at det er litt ulike definisjoner på variabelen «totalt antall kommunale disponerte boliger» vil det være knyttet usikkerhet til resultatet, men jeg har tatt høyde for det ved å gjøre analyser på ulike sekundærdata og til ulike tidspunkter.

5.6.3 Generalisering/overførbarhet

Studieområdet er avgrenset til Oslo kommune, derfor er det bare brukt data knyttet til Oslo, og informantene har hatt tilknytning til Oslo gjennom arbeid/verv. Dataene har ingen representativitet utenfor Oslo kommunes grenser. Derfor vil det være risikabelt å forsøke å overføre funnene til en annen kontekst.

Samtidig kan det åpne for lignende undersøkelser i andre kommuner med en nedgang i antall kommunale boliger. Ifølge SSB¹⁵ er det økende ventelister på kommunale boliger i de fleste norske storbyer, samtidig som det drives aktivt med kjøp og salg. På landsbasis har den

¹⁵ http://ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostra/aar/2013-06-25 lastet ned 08.04.14

kommunale boligmassen økt, men kommunale boliger pr. 1000 innbygger har ligget stabilt på 20 de siste årene.

Oppgavens overførbarhet vil bli mer diskutert i siste kapittel.

6 Bakgrunn og argumenter for en kommunal spredningspolitikk

I de neste tre kapitlene skal jeg svare på de tre problemstillingene presentert innledningsvis i oppgaven med bakgrunn i de teoretiske perspektivene lagt frem tidligere. Jeg vil i oppsummeringene til hvert kapittel forsøke å sette delkapitlene inn i makro-mikro modellen.

I dette første analysekapitlet presenteres politikken, bakgrunn og argumenter bak spredningsmålet. Kapitlet vil være basert på kvalitative intervjuer og eksisterende litteratur. Utgangspunktet er den første problemstillingen som lyder: *Hvilke politiske argumenter og intensjoner ligger bak målet om å spre kommunale boliger?*

Første del av kapitlet er en redegjørelse av spredningsmålet. Videre vil jeg diskutere bakgrunnen for politikken, mens argumentene presenteres i et eget avsnitt. Avslutningsvis presenterer jeg noen av de praksisene som ble endret for å gjennomføre spredningsmålet.

6.1 Spredningsmålet

Som jeg skrev i kapittel 2, var det store endringer i Oslo på slutten av 1980-tallet, blant annet med liberalisering av boligmarkedet og en påfølgende prisnedgang på boliger. Dette var medvirkende årsaker til at de daværende boligpolitiske virkemidlene ikke lenger var tilstrekkelige. I kjølvannet av dette gikk man tidlig på 1990-tallet bort fra boligmeldingen fra 1987 som var basert på et boligmarked med stor boliggetterspørsel, økende boligpriser og mangel på boliger (Byrådet Oslo kommune 1987), og publiserte en ny boligmelding i 1994.

Målet med boligmeldingene er å gjennomgå de kommunale boligpolitiske virkemidlene og komme til enighet om en ny boligpolitikk for å bedre bo- og levestandardene for innbyggerne. Oslo kommunes Bystyremelding fra 1994, «*Ny strategi i boligpolitikken*», peker tydelig på behovet for å gjøre noe med den kommunale boligforvaltningen. I tillegg er det ønsket om å hjelpe de gjeldsrammede husholdningene, gjenoppta byfornyelsen og skape et tryggere og bedre bomiljø generelt i byen. Problemet med den kommunale boligforvaltningen i Oslo sammenfattes i dette sitatet hentet fra Boligmeldingen (1994, 36)

Boligmassen er svært konsentrert. Ca. 37% av boligene ligger i bydel 4 Sagene/Torshov, mens nesten 75% befinner seg i bydelene Sagene/Torshov, Grünerløkka/Sofienberg(5) og Gamle Oslo(6). Den sterke konsentrasjonen av boligene til noen få bydeler må betraktes som svært uheldig all den stund en rekke av dem som tildeles bolig har sosiale tilpasningsvansker og lav boevne med et udekket behov for oppfølging. Byrådet anser det derfor som ønskelig å få spredt den kommunale boligmassen til flere bydeler.

Den sterke konsentrasjonen av kommunale boliger i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo begynte som nevnt å bli problematisk, eller ble oppfattet slik. Boligmassen ble også kritisert for å være for ensidig med en kraftig overvekt på 1- og 2- roms leiligheter. Dette gjorde kommunen dårlig forberedt på den økende etterspørsel etter bolig til større husholdninger, ofte til innvandrere- og flyktningfamilier.

Debatten om hvorvidt Oslo kommune skal beholde eller kvitte seg med kommunale boliger har blant annet vært sentrert rundt manglende vedlikehold og kommunal gjeld. De borgerlige partiene argumenterer for å selge boliger for å slippe høye vedlikeholdsutgifter og samtidig redusere kommunens gjeld. Sosialistisk side påpekte derimot viktigheten av at kommunen selv kan disponere boliger, og at det er en mulighet å bruke en større del av leieinntektene til å rehabilitere utleieboliger.

Det å ha større romlig spredning av de kommunale boligene anses som et virkemiddel mot segregasjon. Min informant som representerte Høyre som byråd, forteller at spredningspolitikken var en beslutning det var bred enighet om. En faktor det derimot ble uenighet om, var om det skulle bygges opp et utvidet tilbud som også inkluderte ordinære boligsøkere. I referatet fra da boligmeldingen ble tatt opp i bystyret, kommer det frem at Arbeiderpartiet (AP) og Sosialistisk Venstreparti (SV)¹⁶ ønsket at Oslo skulle kunne tilby et rimeligere botilbud som et overgangstilbud til de som trengte hjelp eller tid til å skaffe seg sin første bolig. De ønsket å bygge opp et større kommunalt boligtilbud i samarbeid med boligkooperasjonen. Dette var Høyre (H), Kristelig folkeparti (KrF) og Fremskrittspartiet (FrP) motstandere av, FrP gikk så langt som å uttale at de ønsker færrest mulig av de kommunale boligene.¹⁷ Debatten vitner om ulike forståelser av hvor vidt det er viktig å opprettholde et bredt kommunalt boligtilbud, eller ikke.

Boligmeldinga (1994) redegjør for tre alternative måter å gjennomføre spredningen på, hvor den første går ut på å kjøpe og selge eiendom. Salgene skulle da finne sted i indre øst og

¹⁶ Hentet fra referatet til vedtak om boligmeldingen nr. 2, 1994

¹⁷ Referat boligmelding nr. 2 1994, Arve Lønnum (FrP)

kjøpene i vestlige og ytre bydeler. Et annet alternativ er at beboerne kjøper sine egne leiligheter og oppretter borettslag og sameier. Den siste metoden er å kjøpe opp flere boliger slik at den totale kommunale boligmassen blir større. Videre fremholdes det at den optimale løsningen er en kombinasjon av disse tre (Byrådet Oslo kommune 1994).

Denne spredningspolitikken kan sees i sammenheng med blandingsstrategiene som jeg redegjorde for tidligere. Hvordan bokonsentrasjoner kan modifiseres ved å rehabilitere områdene og arbeide for en større sosial variasjon.

Gjennom de neste kapitlene vil jeg redegjøre for hvilke virkemidler som er blitt tatt i bruk for å skape en jevnere fordeling av de kommunale boligene.

6.2 Bakgrunn for en ny kommunal boligpolitikk

Det mest åpenbare målet med spredningspolitikken er en nedgang i segregasjonsgraden mellom kommunale boliger og alle boliger, samtidig som de 15 bydelene kan tilby boliger til sine vanskeligstilte. Først og fremst ble det besluttet å spre de kommunale boligene på bakgrunn av de økte problemene knyttet til nye tildelingskriterier og en økning i andel vanskeligstilte beboermasse. Fra 1975 foregikk tildelingen på sosial-medisinsk grunnlag, og da var det i all hovedsak enslige forsørgere, tørrlagte alkoholikere og mennesker som slet økonomisk som fikk tilbud om kommunal bolig. De kommunale beboerne frem til 1970-tallet var mennesker med en god vandelsattest og god boevne. Etterspørselen etter boligene ble etter hvert større, og på 1980-tallet ble det en langt større andel rusavhengige og vanskeligstilte beboere uten evner til å ta vare på egen bolig, noe som førte til at kravet om boevne frafalt i 2001. Denne utviklingen, som Ottesen (2007) kaller *fra vandelsattest til rulleblad*, gjorde at det kom mange klager fra velfungerende kommunale beboere som så sammensetningen i blokka bli radikalt endret. Disse endringene gjorde at vedlikeholdet falt, bomiljøet ble svekket og klagene rant inn til byrådene. Barstad m.fl. (2006) finner også at innføringen av «gjengs leie» i 2000 førte til en økning i husleien, en økning som skulle kompenseres med en egen behovsprøvd bostøtteordning. Barstad frykter denne ordningen fungerer som en «fattigdomsfelle» fordi et resultat ser ut til å være at de mest ressurssterke, ildsjelene og tidligere styremedlemmer flytter ut, mens de som blir igjen er de som er avhengige av bostøtte. En annen konsekvens av bostøtten er at det for enkelte kan svekke incentivet for å ta arbeid og/eller øke arbeidsmengden (Barstad m.fl. 2006).

En annen faktor som Velferdsetaten¹⁸ legger vekt på, er at i 1988 gikk Oslo kommune fra å ha ett sentralisert sosialkontor til å ha sosialkontor i hver bydel. Fra 1990 ble også de kommunale boligene overført til sosialkontorene i hver enkelt bydel. Tidligere hadde boligforvaltningen foregått sentralisert i Oslo kommune, noe som gjorde at etablering og opprettholdelse av kommunal boligmasse i indre øst var forvaltningsmessig gunstig. Nå som boligene skulle tildeles av hvert enkelt boligkontor, var det klart at det dukket opp problemer for bydeler som Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo, som plutselig ble sittende med en ekstremt stor andel av boligene, nærmere bestemt 75% (Byrådet Oslo kommune 1994). Denne forvaltningsmessige endringen gjorde at det ble større bevissthet rundt den sterke konsentrasjonen av boliger i enkelte bydeler, og Velferdsetaten var blant dem som la press på en by boligmelding for å presse frem endringer i forvaltningen av den kommunale boligmassen.

Boligmelding nr. 2 som beskriver spredningspolitikken ble publisert av et nytt Arbeiderpartibystyre. En byråd fra den gang, Terje Kalheim, sier boligmeldinga kom som et resultat av et prioritert arbeid i AP/SV. Da de kom inn med flertall i bystyret måtte de ha en ny og endret kurs i boligpolitikken. I Boligmeldinga (1994:14) står det at det var « [...] viktig å utvikle en strategi som [...] finner tilbake til en boligpolitikk som gavner det store flertall. Målet om å få en boligpolitikk som bekjemper skillet mellom fattig og rik ligger fast».

Det er en kjent sak at de kommunale boligene var i elendig forfatning, og det var på tide med et skifte innen den kommunale boligpolitikken. En representant fra et parti som ikke satt i byrådet, som jeg har vært i kontakt med, forteller at de også støttet endringer innen boligpolitikken. Denne representanten og Kalheim vektlegger forholdene i de kommunale boligene som elendige, og at mye skyldtes stadig strengere tildelingskriterier.

6.3 Argumenter for geografisk omfordeling av kommunale boliger

Fra mine informanter fremkommer det at hovedformålet med politikken var å bedre boforholdene til de kommunale beboerne. Flere av mine informanter beskriver boforhold som ikke kan tolereres, ofte som et resultat av manglende boevne blant enkelte beboere. Grete Horntvedt (H) påpeker at målet var at de som klarte seg selv og hadde boevne, skulle inn i forskjellige borettslag, og at borettslagene skulle ta inn noen kommunale beboere hver. På

¹⁸ Samtale med informant 12.03.14

spørsmål om hva som var hovedargumentet bak spredningsmålet, svarer Horntvedt (H):

«Hovedargumentet er integrering, ikke ghetto. Det man ikke ønsket var blandingen av flere ting som gjorde at vi fikk et veldig ghettofisert opplegg. Det er nok det.»

For å bearbeide utviklingen mot en opphopning av problemer i noen av de større kommunale bygårdene, ble det lagt vekt på at bygårdene skulle splittes opp og boligene spres til ulike deler i byen, i stedetfor å være samlokalisert i enkelte nabolag. Horntvedt argumenterer for at det vil ha positive effekter:

Teorien er at da får du kontakt med andre som bor der. Det kan være oppdragende i seg selv og hjelpe integrering av for eksempel enslige forsørgere som kommer fra andre land som ikke har så mye rundt seg, som er hjemmeværende, men også mennesker som slet med rus, psykiatriske problemer og økonomiske vanskeligheter.

Sitatet viser at sosial blanding er en motivasjonsfaktor i spredningspolitikken. Målsetningen er at kommunale beboere skal bo i borettslag med beboere med ulik sosial status, og at det videre skal ha positive effekter på den kommunale beboeren. Dette kan knyttes til frykten for nabolageffekter, som er en baktanke bak blandingsstrategien. Det er tydelig at det er frykt for at mangel på integrasjon fører til isolerte nabolag. De gruppene som nevnes kan ofte være mennesker som ikke har en fast arbeidsplass å gå til, og som står i fare for å ikke utvikle et nyttig nettverk. Dette kan ses i sammenheng med *bonding*- og *bridging*-nettverkene som ble presentert tidligere (Granovetter 1973). Begge former for nettverk er viktige, men for å kunne tilegne seg ny informasjon er *bridging* nettverk viktigst. Det er antatt at *bridging*-kapital er lettere å oppnå om man er bosatt i et sosioøkonomisk variert nabolag. Ut fra sitatet er det mulig å tolke det dithen at en motivasjonsfaktor bak spredningen er en overbevisning om at det er sammenheng mellom utviklingen av sosial kapital og integrasjon. Som nevnt foran finnes det en mye litteratur på dette feltet (se for eksempel Galster (2012)).

Et annet argument som kan tenkes å ha spilt en rolle for spredningspolitikken er knyttet til den merbelastningen andre beboere i disse bydelene i indre øst opplever. Det vil automatisk bli et større integrasjonsansvar når det er så mange kommunale boliger innenfor ett geografisk område. Det kan oppleves som urettferdig at noen bydeler må stå for en stor del av byrden. I årsrapporten til Boligbygg Oslo KF for 2013 uttaler byråd Hallstein Bjercke at: *«Det er også en belastning for de bydelene å ha en stor andel kommunale boliger i sitt område, det er*

*rettferdig å dele på dette ansvaret».*¹⁹ Denne uttalelsen viser at også dette argumentet er sentralt i spredningsmålet. Særlig kan denne urettferdighetstanken ha vært knyttet til integrasjon av innvandrere/flyktninger. Det ble på begynnelsen av 1990-tallet satt en 10% grense på andel flyktninger en bydel skulle ha. Dette fungerte også som et element i spredningen for å unngå en overbelastning i enkelte områder. Jeg spurte Tone Tellevik Dahl (AP)²⁰ om det også brukes som et argument for spredning. Hun bekrefter at et høyt antall kommunale boliger i et område skaper en generell belastning eller utfordring i nærmiljøet, men hun påpeker at problemene først og fremst oppstår internt i bygårdene. Hun opplever at det er få plager for de som bor i ordinære boliger i samme område. Boligmeldingen (1994) utdyper også at det er spesielle utfordringer med bomiljø, men tiltakene de foreslår er også knyttet til de interne problemene.

Det er mye beskrevet i litteraturen at det å vokse opp og bo i et vanskeligstilt nabolag kan ha mange negative effekter: Forhøyet antall tenåringsgraviteter, stagnert sosioøkonomisk status, lavere skoledeltakelse, hemninger på barns kognitive utvikling og økt fattigdom (Bolt, Van Kempen og Van Weesep 2009). En annen negativ effekt kan være arbeidsledige voksne som bidrar til å skape dårlige holdninger blant de yngre. Dette igjen kan hemme muligheten til å utvikle bridging bånd (Musterd m.fl. 2005). Først og fremst er funn av nabolageffekter avdekket i studier fra USA, effektene som er dokumentert i Europa er relativt små (Bolt m.fl. 2009). En studie gjennomført av Brattbakk m.fl. (2011) viser også at det er vanskelig å påvise nabolageffekter og identifisere faktorer som eventuelt spiller inn på individet. Likevel tyder funnene i studien på at nabolaget har en viss betydning på barn og unge. Selv om de dokumenterte effektene er små, er det ikke grunnlag til å si at fenomenet ikke eksisterer. Argumentene ovenfor viser at Oslo kommune også er inspirert av andre europeiske storbyer, og bruker nabolageffekter som argument for en aktiv politikk mot segregasjon.

Det å motarbeide en «opphopning» av vanskeligstilte i et område kan også knyttes til integreringsdebatten. Når en god andel av beboerne er flyktninger, er det uheldig for integreringen at de «samles» i enkelte bydeler og enkelte nabolag. En tilleggseffekt kan være at flyktninger som flytter inn i kommunale bygårder som er ansett som problematiske, føler seg stigmatisert. Som jeg skrev innledningsvis i oppgaven har media i flere artikler skrevet om de kommunale boligene, boforholdene og blandingen av barn og rusavhengige. Dette har

¹⁹http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/boligbygg%20oslo%20kf%20%28BBY%29/Internett%20%28BBY%29/Bilder/Dokumenter/Boligbygg_aarsrapport_2013.pdf side 10. Lastet ned 14.08.14

²⁰ Intervju 13.06.14

vært med på å skape oppmerksomhet om situasjonen, men det kan samtidig også bidra til at de kommunale leietakerne føler seg stigmatisert. Hastings (2004) viser at stigma rettet mot enkelte boligområder kan redusere de økonomiske og sosiale muligheter. Stigma kan feste seg til beboere og områder gjennom det Brattbakk og Hansen (2004) omtaler som «labelling». Når «storsamfunnet» identifiserer en gruppe som *de andre*, skaper det et varig negativt image. Media kan være dem som etablerer en «merkelapp», eller de kan plukke opp en «merkelapp» som allerede eksisterer. De historiene som kommer frem i media om kommunale boliger, er ofte skrekkeksampler, og er hentet fra de største bygårdene som eies og forvaltes av Boligbygg. Det er stor variasjon også innen kategorien vanskeligstilte, og faren er at avisartiklene bidrar til at beboerne føler seg mer stigmatisert som en lavstatus-gruppe.

Min antagelse tidligere i teoridelen om at et økt fokus på segregasjon var en del av forklaringen bak spredningspolitikken, fremstår ikke som et hovedperspektiv blant mine informanter. Under intervjuene har ikke segregasjon vært et begrep mine informanter selv har brukt en eneste gang. Likevel har begrepet «ghetto» blitt benyttet på den situasjonen kommunen har ønsket å unngå. Det overordnede målet var integrasjon for å hindre en «ghetto»-situasjon. Siden integrasjon er en forklaring på politikken og blanding en ønsket konsekvens, legger det til grunn en antagelse om at beboerne per dags dato lever sosioøkonomisk segregert. Det økende fokuset på ulikhet og uverdighet knyttet til segregasjonsforskningen kan være medvirkende i underbevisstheten. Det at boligene ikke lenger ga verdige boforhold, spesielt for de som hadde vært beboere over lengre tid, var noe som kom opp i flere av samtaler. Som nevnt var også deler av argumentasjonen at mange kommunale boliger kunne oppfattes som en belastning for andre naboer, og at de fikk et urettferdig stort integrasjonsoppdrag i forhold til beboere i andre bydeler. Begge disse argumentene kan minne om rettferdighetssynet til Franzen (2008) som jeg redegjorde for tidligere i oppgaven. Rettferdighetssyn er vanlig i offentlige uttalelser, hvor segregasjon representerer en situasjon for de segregerte som er urettferdig og uverdig.

6.4 Praksiser og handlinger

I makro-mikro modellen antar jeg at spredningspolitikken kom som et resultat av økt fokus på segregasjon. Tidligere i dette kapitlet er det bekreftet at politikken kom som et virkemiddel for å fremme integrasjon og skape større likhet i livssjanser. Hvilke tiltak og handlinger ble dermed satt i verk for å nå spredningsmålet?

Først og fremst ønsker jeg å trekke frem den store eiendomsreformen fra 1998 i Oslo kommune. Hovedmålsettingene var:

- *Oslo kommunes eiendom skal være en effektiv innsatsfaktor i den kommunale tjenesteytingen*
- *Forvaltningen av kommunens eiendommer skal være kostnadseffektiv*
- *Realverdien av kommunens eiendommer skal ivaretas*²¹

BBY opererer i et konkurranseutsatt marked og husleien ble endret til «gjengs leie», definert som den husleien man finner i sammenlignbare leiligheter hvor leieforholdet har vart en stund. Målet var at husleiene skulle dekke utleiers utgifter, og at en sentralisert aktør som BBY kunne få bukt med vedlikeholdsetterslepet.

Med ett foretak som satt på hele den kommunale boligmassen (sosialboligene), ble det enklere å håndheve spredningsmålet gjennom kjøp og salg av eiendom. BBY brukte flere år på å få en fullstendig oversikt over boligmassen de tok over i 2004,²² en prosess som gjorde det mulig å gjennomføre en helhetlig boligpolitikk.

En evalueringsrapport skrevet av Selmer Advokatfirma i 2006 viser at en del av foretakene hadde problemer med å tilpasse seg sin tiltenkte rolle som et tiltak for kommunen samtidig som de skulle drive forretninger:

*Det er imidlertid viktig at foretakene forsøker å finne en balansegang mellom det å være et virkemiddel for kommunen og en del av kommunens samlede forvaltning, og det å drifte foretaket etter forretningsmessige prinsipper.*²³

BBY har fått kritikk fra Barstad m.fl. (2006) som mener foretaket selger unna eiendom av økonomiske hensyn uten å forhøre seg grundig nok om bydelens boligsosiale behov. Under intervju ble det også lagt vekt på at BBY selger eiendom som ikke er hensiktsmessig for foretaket, selv om de forsøker å rette seg etter boligbehovsplanen.

En annen beslutning under eiendomsreformen er at det ikke lenger skulle være mulig å tildele boliger på tvers av bydelsgrenser. Hensikten bak denne beslutningen var at det skulle stoppe

²¹http://www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20%28BYSTYRET%29/Internett%20%28BYSTYRET%29/Dokumenter/Program,%20innlegg,%20rapport,%20tidsplan/Rapport%20fra%20Selmer_FKOM_04052006.pdf Evaluering av eiendomsreformen, 2006. Lastet ned 26.05.14

²² Fra samtale med informant fra Boligbygg, 14.01.14

²³http://www.bystyret.oslo.kommune.no/getfile.php/bystyret%20%28BYSTYRET%29/Internett%20%28BYSTYRET%29/Dokumenter/Program,%20innlegg,%20rapport,%20tidsplan/Rapport%20fra%20Selmer_FKOM_04052006.pdf Evaluering av eiendomsreformen, 2006. Lastet ned 26.05.14, side 51

eksporten av vanskeligstilte til de tre bydelene i indre øst. Dette forutsetter riktignok at alle bydeler har/får boliger nok til å dekke etterspørselen internt til sine søkere. Det er en fare for at bydeler leier inn privat i andre bydeler om det skulle være boligmangel. Dette fører til en eksport av vanskeligstilte bort fra den opprinnelige bydelen de har tilhørighet til. En informant som jobber som boligframskaffer, forteller at det likevel er etiske retningslinjer de prøver å overholde. Retningslinjene innebærer først og fremst at det skal skaffes utleieboliger fra det private markedet i egen bydel så fremt det lar seg gjøre.

6.5 Oppsummering og diskusjon

Hovedargumentet for spredning er at det skal fremme integrasjon og heve levekårene for de kommunale beboerne, samtidig ønsker man å forbedre bomiljøet og nabolaget for de ordinære boligene i umiddelbar nærhet. Det er tydelig ut i fra informantene at etableringen av sosialt nettverk og kapital er viktig, og at dette ligger som et motivasjonsgrunnlag bak politikken. Det er en målsetning om at utjevningen skal komme gjennom etablering av et større nettverk med større sosioøkonomisk variasjon. Teorien om sosiale nettverk og sosial kapital for å fremme integrasjon er omdiskutert, men det virker som politikerne i Oslo kommune har tro på en sammenheng mellom sosial kapital og integrasjon.

Antagelsen i de to første stegene i makro-mikro modellen basert på kommunens synspunkt ser ut til å stemme. Økt kunnskap og internasjonal oppmerksomhet rundt fenomenet segregasjon og ulikhet bidro til en større bevisstgjøring rundt problemene i byen. Boligmeldinga representerer spredningsmålet som er første aktive handling på mikronivå, mens etableringen av BBY og eiendomsreformen er den faktiske handlingen som skulle bidra til redusert segregasjon på makronivå.

I de neste to kapitlene ønsker jeg å analysere gjennomføringen av målsetningen og resultatet, det siste leddet i makro-mikro modellen.

7 Kommunale boligers fordelingsmønster i Oslo kommune 2001-2013

I dette kapitlet skal jeg analysere om kommunale boliger i Oslo kommune har endret fordelingsmønster fra 2001 til 2013. Til dette formålet skal jeg anvende henholdsvis segregasjonsindeksen og lokaliseringskoeffisienten. Det første målet, segregasjonsindeksen, viser om spredningsmålet er i ferd med å realiseres. Det andre målet, lokaliseringskoeffisienten, viser i hvilke bydeler endringene har skjedd sett i forhold til hele boligmassen.

Hensikten med kapitlet er å svare på den andre problemstillingen: *Har Oslo kommune maktet å spre kommunale boliger i perioden 2001-2013?*

Først følger en generell beskrivelse av befolknings- og boligutviklingen i Oslo fra 1990 fram til i dag.

7.1 Befolknings- og boligutvikling i Oslo 1990-2013

Tabell 7.1 viser innbyggertall, antall boliger totalt, antall og andel kommunale boliger i Oslo og prisveksten per kvadratkilometer i perioden 1990-2013. Tallene viser at det har skjedd store endringer i perioden, særlig når det gjelder totalt antall boliger og innbyggertall. Oslo er en by i kraftig vekst, og det gjenspeiles i boligbyggingen. Til tross for en økning på 100.000 registrerte boliger mellom 2001 og 2011²⁴, er boligmangel og særlig kommende boligmangel, et stadig tilbakevendende tema. Dette gjenspeiles også i prisveksten,²⁵ som har vært formidabel. Tabellen viser at den kommunale boligmassen ikke har hatt den samme veksten som den totale boligmassen og befolkningsveksten. Dette forsterkes av andelen kommunale boliger som har sunket fra med 3 prosentpoeng siden 1990.

²⁴ Noe av økningen skyldes at ubebodde boliger ble tatt med i beregningen fra og med 2007

²⁵ Tallene presenterer datidens faktiske kroneverdi, og er ikke realboligpriser. Boligprisen var på et bunnpunkt i 1990.

Tabell 7.1: Oversikt over befolkning- og boligvekst i Oslo kommune 1990-2013

TALL FOR HELE OSLO*	1990	2004	2013
<i>INNBYGGERTALL</i>	461 190	521 886	623 966
<i>TOTALT ANTALL BOLIGER*</i>	241 611	268 667	311 975
<i>KOMMUNALE BOLIGER</i>	ca. 15 000	11 094	10 075
<i>ANDEL KOMMUNALE BOLIGER</i>	6,2%	4,1%	3,2%
<i>SNITTPRIS (KR) PR. KVM. OSLO²⁶</i>	8302,93	24144,29	44904,51

**Tall over samtlige bydeler med unntak av Sentrum og Marka fra FoB.*

Tallene på de kommunale boligene er, som det ble nevnt i forrige kapittel, ulikt definert. For det første er det skjedd sammenslåinger av kommunale foretak i tidsperioden slik at definisjonen på kommunale boliger har endret seg. For det andre telles også innleide boliger i enkelte statistikker. Tallene fra 1990 er hentet fra et notat av Thorkildsen (1996). Her fremgår det at Oslo kommune i 1996 eide i underkant av 15.000 boliger. Dette tallet inkluderer blant annet trygde- og personalboliger, boliger som fra og med 2004 ble samlet under Boligbygg Oslo KF. Tallene over kommunale boliger i 2004 og 2013 er hentet fra Boligbygg Oslo KF.

Tar man som utgangspunkt at det var ca. 15 000 kommunale boliger i 1990, er det en klar nedgang i antall kommunale boliger frem til 2013. Samtidig var det en kraftig vekst i totalt innbyggertall. En rimelig antagelse vil være at med økende befolkning vil også behovet for flere boliger til vanskeligstilte gå opp. Med en nedgang i botilbudet kan det bety en høyere seleksjon i hvem som får kommunal bolig. På generelt grunnlag er det vanskelig å dra slutninger mellom befolkningsvekst og boligbehov, da ofte antall personer per bolig endrer seg med befolkningsvekst over tid. I Oslos tilfelle er det en såpass stor befolkningsutvikling at det er rimelig å se på utviklingen med et kritisk blikk.

En annen faktor som det må tas høyde for, er den prisveksten som har forekommet på eiermarkedet. Det er rimelig å anta at de høye prisene gjør at færre har mulighet til å kjøpe bolig uten hjelp.

²⁶ Tall hentet fra Norges Eiendomsmeglerforbund. Statistikken er basert på kilder fra Finn.no, Pöyry, Eff og NEF

7.2 Segregasjonsindeks

Her ønsker jeg å presentere funnene mine i form av tabeller som viser segregasjonsindeks over ulike tidspunkter. Først viser jeg funn i kriteriedata før jeg går videre til Boligbygg Oslo KF. Til sist vil jeg gjøre analyser fra SSBs KOSTRA-materiale.

7.2.1 Kriteriedata (2001-2013)

Informasjonen hentet fra kriteriesystemet hadde som sagt et brudd i tidsserien mellom datasettene fra 2005 og 2006. Dermed vil ikke en analyse med tall fra 2001 og 2013 være fullstendig sammenlignbare. For en bevisstgjøring rundt dette problemet har jeg valgt å kjøre en segregasjonsanalyse på dataene fra 2006 i tillegg. Resultatet vil indikere hvilke effekter endringen i tidsserien hadde for segregasjonsindeksen og vise økningen i den kommunale boligmassen.

Med 2001-tellingen har jeg brukt data fra kriteriesystemets datasett og i tillegg benyttet meg av Folke- og boligtellings (FoB) tall fra samme år. På grunn av en gammel bydelsinndeling i 2001 er det knyttet en del usikkerhet til den geografiske fordelingen på kriteriedataene. Siden FoB i 2001 talte kommunale boliger på grunnkretsnivå er det mulig å benytte en grunnkretsnøkkel for å få de riktige grunnkretsene for 2001-tellingen inn i nye bydelsgrenser. Dette gir en riktigere geografisk fordeling enn en sammenslåing av gamle bydeler ville gitt. Det er allikevel noen usikkerheter knyttet til tallene: FoB er basert på befolkningstall (talte personer). Resultatet ga litt høye verdier, noe som kan forklares med kvaliteten i husholdningsinformasjonen. Blant annet er ikke samboere ordentlig registrert, noe som gir seg utslag i for høyt antall boliger. Dette problemet gjelder for både de kommunale boligene og den totale oversikten over alle boliger, men som nevnt påvirkes ikke segregasjonsindeksen av gruppens totale størrelse.

Det jeg har valgt å gjøre, er å koble sammen dataene fra kriteriesystemet og FoB fra 2001. Jeg har benyttet andelen kommunale boliger fra FoB og marginaltallene fra kriteriedataene for å finne nye tall på kommunale boliger per bydel. Dette er tall med riktig geografisk inndeling og riktigere antall kommunale boliger.

Resultatet er fremstilt i tabell 7.2.

Tabell 7.2. Oversikt over segregasjonsindekser 2001-2013 basert på Kriteriedata

DATA FRA KRITERIESYSTEMET	2001	2006	2011	2013
<i>KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER</i>	8196	11 059	11 213	11 202
<i>ALLE BOLIGER</i>	265 466	279 930	308 671	311 975
<i>SEGREGASJONSINDEKS</i>	30,3	28,4	26	25,6

Beregningene står grundigere forklart i metodekapittelet under *Statistiske mål*.

Tallene i tabell 7.2 viser en nedgang i segregasjonsindeksen mellom 2001 og 2013. Antall sosialboliger har gått opp fra 2001 til 2006, noe som skyldes eiendomsreformen og overføring av boliger til Boligbygg Oslo KF. Mellom 2011 og 2013 er den totale mengden kommunale boliger stabil. Segregasjonsindeksen har likevel gått ned. Det tyder på at spredningspolitikken har vært vellykket: Oslo har maktet å opprettholde tilbudet mens segregasjonsgraden har gått svakt ned. En metode for å undersøke dette grundigere, er å gjøre samme analyse med tall fra Boligbygg (BBY) som kun inkluderer egne eide eiendommer. Denne analysen vil bli presentert i neste avsnitt.

I denne perioden er det ingen andre feilkilder enn at målingen av *alle boliger*-variabelen i 2006 ikke inneholdt ubebodde boliger, mens de gjorde det i 2011 og 2013 (som er basert på tall fra FoB 2011).

Kort oppsummert er det mulig å spore en nedgang i segregasjonsindeksen i perioden 2001-2013 basert på kriteriesystemets datamateriale. De mest sammenlignbare målingene er 2006, 2011 og 2013, og her har indeksen sunket med 2,8 prosentpoeng. Den kommunale boligmassen vært forholdsvis stabil. Denne utviklingen kan sammenlignes med de andre datasettene videre i kapitlet.

7.2.2 Boligbygg Oslo KF (BBY) (2004 – 2013)

Tabell 7.3 fremstiller segregasjonsindeksen kalkulert fra dataene fra Boligbygg Oslo KF.

Dette er boliger som foretaket eier, og som er til disposisjon til vanskeligstilte. Her er det gjort analyser for opprettelsesåret 2004, samt årene 2011 og 2013. Resultatet viser den samme utviklingen som analysen av kriteriedata. Segregasjonsindeksen fra 2013 er lavere enn den var i 2004.

Tabell 7.3: Oversikt over segregasjonsindeksen fra 2004-2013 basert på Boligbygg

<i>DATA FRA BOLIGBYGG OSLO KF.</i>	2004	2011	2013
<i>KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER</i>	11 094	10 225	10 075
<i>ALLE BOLIGER</i>	268 667	308 671	311 975
<i>SEGREGASJONSINDEKS</i>	31,3	27,9	26,8

Tallene viser at det var totalt 11094 boliger som ble overført til Boligbygg ved opprettelsen av foretaket i 2004. Segregasjonsindeksen var det året på 31,3. Det forteller oss at om det skulle vært en jevn fordeling av de kommunale boligene i Oslo, måtte 31,3% av boligene vært lokalisert i andre bydeler. Analysen fra 2013-statistikken viser at det fortsatt er 26,8% av boligene som er ujevnt fordelt.

Siden dette er en bydelsoversikt som bare inkluderer eiendommer eid av Boligbygg, er dette tall som godt reflekterer virkeligheten og hvordan politikken faktisk føres i Oslo. Samtidig benyttes samme definisjon på kommunale boliger mellom alle målingene (2004-2013).

Totaltallene viser at det har blitt færre kommunale boliger i Oslo kommune etter at BBY ble opprettet – en nedgang på rundt 1000 boliger. *Hvorfor* det har blitt færre boliger kommer ikke frem i statistikken. Det kan være at det har blitt solgt flere enn det er kjøpt. Kanskje har BBY fokusert på å selge boliger i bydelene med høyest konsentrasjon fremfor å satse på oppkjøp i andre bydeler. Det kan også skyldes at enheter har blitt slått sammen eller solgt til beboerne. Nedgangen kan spores til mange av de 15 bydelene. Mest fremtredende er nedgangen i bydel Gamle Oslo (220 enheter), Grünerløkka (291 enheter) og Sagene (308 enheter). Det er bare

tre bydeler som har hatt en økning i den kommunale boligmassen, og det er Frogner (66 enheter), Ullern (15 enheter) og Søndre Nordstrand (10 enheter). Nedgangen strider med målet i Boligmeldingen, hvor ønsket var en generell økning av utleieboliger:

Etter Byrådets vurdering, er det totale antallet ordinære utleieboliger i byen for lavt. Bl.a. som en følge av den planmessige byfornyelsen og adgangen til å omgjøre utleieboliger til eierseksjoner, har dette tallet sunket kraftig de siste ti årene. Det er grunn til å tro at dette forholdet medfører et ekstra press på etterspørselen etter kommunale utleieboliger (Byrådet Oslo kommune 1994, 53).

Dette belyser enda et trekk ved debatten rundt spredningspolitikken, at det ikke er noen som ytrer en skepsis i henhold til om spredningsmålet kan gjennomføres uten at det går på bekostning av kapasiteten til å huse vanskeligstilte boligsøkere. Jeg har ikke funnet noe som tyder på det i Boligmelding nr. 2, 1994, verken fra referatet knyttet til vedtaket eller fra mine informanter. Det jeg har fått forståelse av, er at det var ansett som viktig å opprettholde det tilbudet man hadde. Det er påfallende at ingen uttrykte en bekymring for, eller så konsekvenser som redusert kapasitet som et mulig utfall av spredningspolitikken. Man kunne forventet at noen uttrykte en bekymring for hvordan dette kunne la seg gjennomføre uten at det medførte et svekket tilbud, særlig med tanke på at en forutsetning for en vellykket politikk var oppkjøp av boliger i vest. En av mine informanter, Terje Kalheim, som var en av hovedpersonene bak boligmeldingen og spredningspolitikken, sier han ikke kan huske at faren for reduksjon var oppe til diskusjon, men at økonomi og budsjett var stadig tilbakevendende tematikk.

Kan nedgangen også forklares med et mettet behov for kommunale boliger? Faktisk kommer det frem i boligbehovsplanen at Oslo kommune har behov for totalt 2017 *flere* boliger til vanskeligstilte og beboere som sliter med rus og/eller psykiske lidelser. Dette er boliger som etterspørres i alle bydeler, unntatt Sagene, som oppgir at de ønsker å selge 400-500 av sine 2400 kommunale boenheter. I en rapport utgitt av NIBR (Kvinge m.fl. 2012) viser de til empiriske undersøkelser som viser at etniske minoriteter i Norge blir diskriminert både på leiemarkedet og kredittmarkedet. Dette er også et viktig argument for å ha et kommunalt boligtilbud til de som verken kommer inn på det private leiemarkedet eller som ikke har mulighet til å kjøpe bolig. En midlertidig bolig vil da kunne bidra til en tryggere hverdag til de får stablet seg på beina. En annen faktor er at de som opplever diskriminering eller som ikke har økonomi til å klare seg selv, mest sannsynlig vil flytte inn til venner og bekjente – og dermed øke konsentrasjonen av minoriteter i visse områder av byen.

En informant fra offentlig sektor i bydel Sagene påpeker at problemet med deres kommunale botilbud er at det er for mange boliger, og at de er i feil størrelse. Det er en overvekt av 1-roms, mens det er for få 3- og 4-roms. Etterspørselen etter større boenheter er tydelig fra flere bydeler. Økningen av flyktningfamilier som søker seg til kommunale boliger har vært tydelig i flere år. I en rapport gjennomført for Helse- og Velferdsetaten kommer det frem at større familier per i dag bor på 2- og 3-romsleiligheter fordi det var det som ble ledig da de søkte (Nystad 2009). For å bearbeide trangboddhet er det viktig å fornye boligmassen, slik at det blir et bedre tilbud av større leiligheter.

7.2.3 SSBs KOSTRA (2004 – 2012)

I den siste oversikten (tabell 7.4) har jeg analysert statistikk hentet fra KOSTRA. Dette er tall som i tillegg til å registrere kommunalt eide boliger også regner med privat innleide boliger av bydelene og andre kommunale foretak, som beskrevet i tidligere kapittel. Dette gjør at tallene over kommunale boliger er en del høyere her enn i de foregående datasettene. Likevel har jeg tatt dem med i analysen for å se om de støtter opp om de andre resultatene. Her har jeg beregnet segregasjonsindeks for 2004 og 2012.

Tabell 7.4: Oversikt over segregasjonsindekser 2004-2012 basert på data fra KOSTRA

<i>DATA FRA KOSTRA, SSB</i>	2004	2012
<i>KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER</i>	11 949	12 153
<i>ALLE BOLIGER</i>	268 667	310 015
<i>SEGREGASJONSINDEKS</i>	29,3	26,3

Analyser av tall fra KOSTRA viser den samme trenden som de to foregående tabellene: nemlig en nedgang i segregasjonsindeksen. Det som skiller seg ut med disse tallene er at antall kommunalt disponerte boliger øker i studieperioden, noe som kan forklares med at KOSTRA har inkludert privat innleide boliger som ligger under andre foretak enn BBY. Av tabell 3.3 på side 26 i Boligbehovsplanen (Oslo kommune Byrådet 2012) kommer det frem at det i løpet av en kort periode (2009-2011) har vært en kraftig økning i antall boliger som leies inn privat med kommunal disposisjonsrett. Det kan være at Oslo kommune ønsker å leie inn privat framfor å eie selv. Det kan fungere som en midlertidig løsning for å dekke et stort eller

akutt behov. Faren er imidlertid at bydelen kan bli sittende igjen med store reparasjonsregninger som de ikke har budsjettert med, noe de slipper ved å bruke BBYs boliger.

Det finnes tilfeller hvor Oslo kommune leier inn større boligkomplekser av private utleiere, men som også resulterer i boligområder hvor vanskeligstilte fortsatt blir boende svært konsentrert. Et eksempel er Sinsenveien 56-74 som det har vært skrevet mye om i media.^{27, 28,}

²⁹ Dette er et område med ti blokker som ble hastesolgt fra Oslo kommune til et privat utleieselskap. Det har resultert i fortsatt dårlige boforhold og økte leiepriser. Siden mange av beboerne har bostøtte, blir økt husleie en større utgiftspost for bydelen. Om dette er et bedre alternativ enn at kommunen selv besitter flere leiligheter enn de i dag forvalter, er et spørsmål som kan diskuteres. En informant som er ansatt i Sagene bydel³⁰ forteller at det blant annet er en utleier i bydelen som privat leier ut 100 små leiligheter til sosialklienter, og disse ble tidligere utleid til vanskeligstilte fra andre bydeler. Sagene har nå inngått en avtale om at bydelens egen sosialtjeneste tilbyr disse utleieboligene til klienter som ikke kvalifiserer til kommunal bolig (siden Sagene har tilstrekkelig med kommunale boliger) – på denne måten ble det slutt på en «import» av vanskeligstilte inn til bydelen.

Det å selge unna kommunal eiendom som et ledd i spredningsstrategien, kan sies å samsvare med den norske boligpolitikken, der eierlinjen alltid har stått som en sterk tradisjon.

Målsetningen har vært at flest mulig skal eie sin egen bolig, og det har ført til en liten markedsbasert utleiesektor og en enda smalere kommunal utleiesektor.

I *utjamningsmeldinga* (Sosial- og helsedepartementet 1998-99) står det at boligsituasjonen for vanskeligstilte må forbedres. De anser det som svært kritisk at mennesker som er utskrevet fra institusjon må vente lenge på bolig siden de er i en sårbar fase. Målet er å redusere bruken av hospits, og det er derfor viktig at bydelene har boliger som står disponible. I forbindelse med kraftige kutt i institusjonskapasiteten står det i Sosial- og helsedirektoratet (2005) sin veileder at de lokalbaserte tilbudene i form av kommunale tjenester må bygges opp, det gjelder blant annet en økning i det kommunale boligtilbudet. Med nedgangen i antall boliger som har blitt dokumentert tidligere, kan det ha ført til et kutt i tilbudet til de som *ikke* kommer fra

²⁷ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/den-norske-slummen/a/10019305/> Lastet ned 15.04.2014

²⁸ <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/naboene-i-sinsenveien-er-redde-1.7980353> Lastet ned 15.04.14

²⁹ <http://www.lokalavisen.no/nyheter/ville-vesten-ved-aker-sykehus-1.5062555> Lastet ned 15.04.14

³⁰ Mailkorrespondanse 28.04.14

institusjon. Det kommunale boligtilbudet er en viktig bærebjelke for de som sliter mest i samfunnet, enten det er på grunn av sykdom, rus eller mangel på ressurser.

7.2.4 Oppsummering og diskusjon

Nedgangen i segregasjonsindeksen som er funnet i de tre datasettene ovenfor, indikerer at den kommunale boligmassen har blitt mer geografisk spredt i studieperioden. Det kan skyldes en faktisk spredning, eller for eksempel at den andelen av boligmassen som er eid av kommunen har krympet. Uansett tyder resultatene på at makro-mikro modellen i kapittel 4, har relevans. Det kan tolkes som at de handlinger og praksiser som ble gjennomført på mikronivå av politiske aktører og forvaltningen har hatt effekter, og at den totale graden av boligsegregasjon blant kommunale leietakere har gått ned. Indeksen viser likevel at det fortsatt er i overkant av 25% av de kommunale boligene som må relokaliseres for at det skal kunne være en jevn fordeling i alle bydelene. Det tilsvarer $\frac{1}{4}$ av boligmassen, noe som fortsatt er en høy konsentrasjon.

Selv om analysen viste at segregasjonsindeksen har gått ned, trenger ikke det å bety at den sosiale blandingen har blitt bedre. Selges en boligblokk på Sagene og erstattes med en liknende blokk på Stovner vil ikke det ha ført til noen form for integrering eller blanding av befolkningsgrupper - boligene har bare flyttet lokalitet. Dette fanges ikke opp i denne analysen.

Nedgangen i den totale kommunale boligmassen kan være en negativ effekt av spredningspolitikken. Oppkjøp av boliger er dyrt, og kommunen kan ha vært nødt til å selge flere boliger enn de har hatt mulighet til å kjøpe. Har det blitt slik at spredning har trumfet over politikken for et bredt boligtilbud til vanskeligstilte? Hvordan stiller sentrale aktører seg til gjennomføringen av spredningspolitikken? Dette er spørsmål jeg vil forsøke å svare på i neste kapittel.

Analysene av segregasjonsindeksen gir dog ikke et godt bilde på hvordan utviklingen har vært i den enkelte bydel. Før jeg går videre til fordeler og ulemper med spredningsstrategi vil jeg se på lokaliseringskoeffisienten, som viser representasjonen av kommunale boliger i hver enkelt bydel.

7.3 Lokaliseringskoeffisienten 2001 – 2013

Redegjørelsen for spredning gjennom analyse av segregasjonsindeks gir tall for segregasjon i hele Oslo kommune. Lokaliseringskoeffisienten for kommunale boliger gir et detaljert bilde av endringer i de enkelte bydelene. Koeffisienten viser hvordan andelen kommunale boliger har utviklet seg i forhold til alle boliger i bydelen. På neste side viser tabell 7.5 LQ for alle analysene av de ulike datakildene og de ulike målingstidspunktene.

Når tabell 7.5 skal tolkes, kan en ta utgangspunkt i at LQ på 1 er det «ideelle». Da er det en gjennomsnittlig andel kommunale boliger i forhold til alle boliger i den utvalgte bydelen. Her må man selvsagt ta høyde for at det er ulikt behov i bydelene. Noen ønsker/trenger flere boliger til vanskeligstilte enn andre bydeler, men likevel har jeg på et generelt grunnlag valgt å tolke LQ på 1 som en god representasjon i bydelen.

Hvis vi begynner med kriteriedata er det de tre øverste bydelene: Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene som skiller seg ut med høyest overrepresentasjon. De aller siste målingene viser at det fortsatt er en overvekt av kommunale boliger i disse bydelene, men at Grünerløkka har tatt store steg mot $LQ=1$. Nedgangen i de tre bydelene i Oslo indre øst kan forklares med en økt LQ i andre bydeler: særlig synlig er det i bydeler i ytre by øst (Grorud, Alna, Stovner og Østensjø). På samme tid som det er mulig å identifisere en stigende LQ i ytre øst, er det stort sett uendret i Oslo vest. Bydelene Frogner, Ullern, Vestre- og Nordre Aker har en stort sett jevn, men underrepresentert LQ av kommunale boliger. Frogner og Ullern er nede på 0,1 og 0,3, som er meget lave tall.

Tabell 7.5: Lokaliseringskoeffisienter for alle tre datakilder 2001-2013

Bydeler / årstall	Kriteriedata					Boligbygg Oslo KF					SSB, KOSTRA		
	2001	2006	2011	2013		2004	2011	2013	2004	2012	2004	2012	
1. Gamle Oslo	2,1	1,9	1,9	1,9		1,8	1,9	1,7	1,7	1,8			
2. Grünerløkka	1,7	1,5	1,2	1,2		1,9	1,3	1,3	2,0	1,3			
3. Sagene	3,2	2,9	2,6	2,5		3,1	2,7	2,7	2,9	2,7			
4. St. Hanshaugen	0,8	0,5	0,4	0,5		0,4	0,4	0,4	0,6	0,6			
5. Frogner	0,4	0,4	0,4	0,4		0,3	0,3	0,3	0,4	0,3			
6. Ullern	0,4	0,2	0,3	0,3		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3			
7. Vestre Aker	0,4	0,5	0,6	0,6		0,6	0,6	0,7	0,5	0,5			
8. Nordre Aker	0,5	0,5	0,5	0,5		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5			
9. Bjerke	0,8	0,8	0,9	0,8		0,8	0,8	0,8	0,7	0,6			
10. Grønud	1,0	1,3	1,4	1,4		1,2	1,4	1,4	1,1	1,3			
11. Stovner	0,9	1,1	1,3	1,3		1,2	1,4	1,4	1,1	1,2			
12. Alna	0,7	0,9	1,0	1,1		0,9	1,1	1,1	0,8	1,1			
13. Østensjø	0,7	0,9	1,0	0,9		0,8	0,9	0,9	0,9	1,0			
14. Nordstrand	0,6	0,5	0,6	0,5		0,5	0,6	0,6	0,5	0,6			
15. Søndre Nordstrand	0,7	0,7	1,0	0,9		0,7	0,9	0,9	0,7	1,0			

SSBs KOSTRA-tall viser samme utvikling som kriteriesettet, med en nedadgående LQ i indre øst. Trenden er svakere enn i kriteriesettet, og den største endringen finner vi i bydel Grünerløkka. Oslo vest har stabil utvikling også i dette datamaterialet, mens økningen i ytre øst ikke er like fremtredende. En svak økning i LQ er det likevel i alle bydeler i ytre øst og Nordstrand.

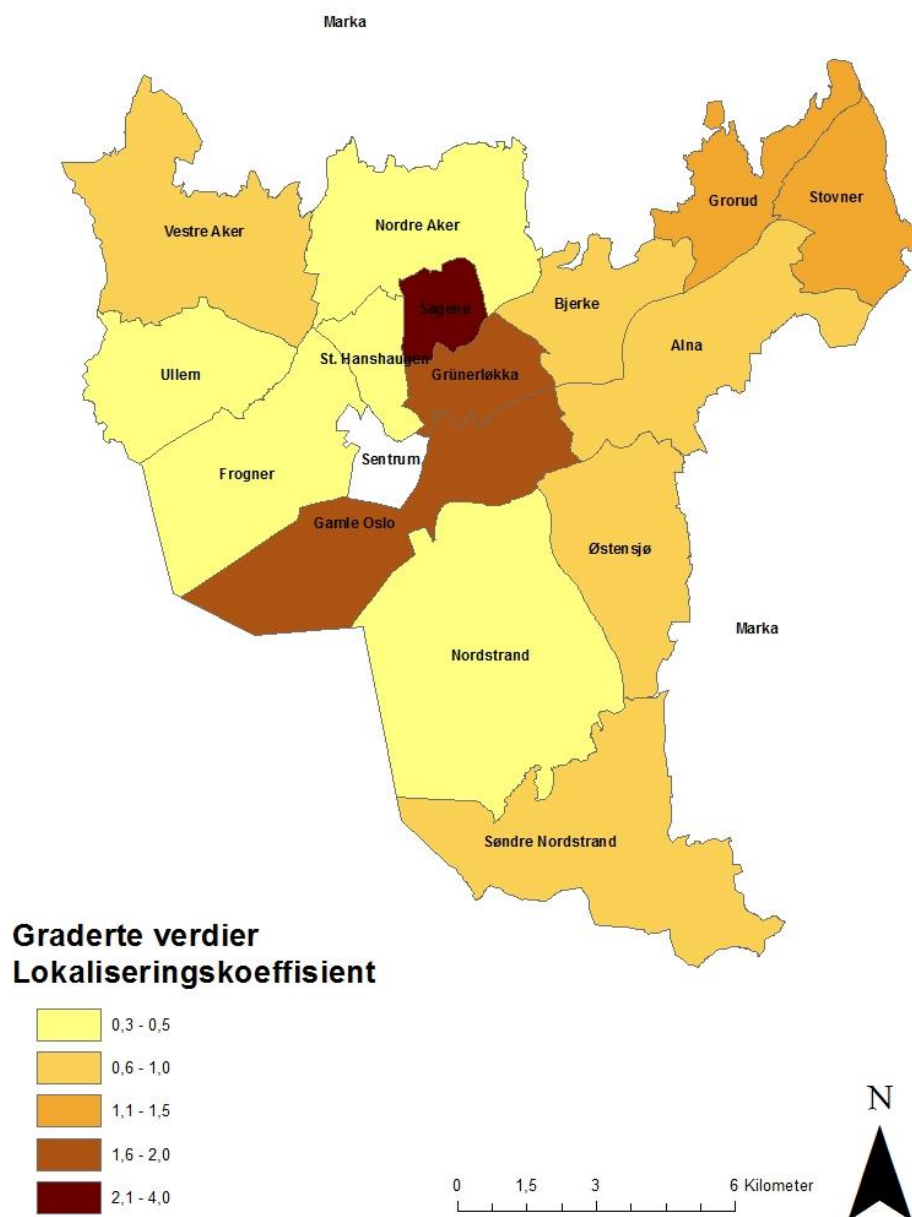
LQ for statistikken fra BBY viser en mindre effekt enn de andre. Nedgangen i indre øst er lavere for denne statistikken, samtidig er det også lavere økning i ytre øst.

LQ viser avvikene fra en jevn fordeling på bydelsnivå, og ut i fra tabell 7.5 er det fortsatt stor variasjon i tettheten. Boligbehovsplanen for Oslo kommune 2013-2016 (2012) viser derimot at det er behov for flere kommunale boliger, også på vestkanten, men tabellen viser at det ikke er der endringen fra 2001 har skjedd.

Figur 7.1 viser LQ på bydelsnivå i 2004 i kartform, mens figur 7.2 viser LQ for 2013. Jeg har tatt utgangspunkt i statistikk fra BBY, og siden det er det datamaterialet som har sammenlignbare tall for hele perioden vurderer jeg dette datasettet for å være mest pålitelig. Samtidig vil BBYs data bare inkludere boligene som Oslo kommune eier og som tilbys til vanskeligstilte. Fordelene med å fremstille resultatene i kart er at det gir en bedre helhetsforståelse og gir et klarere bilde av utviklingen.

Alle de 15 bydelene har fått fargekoder etter hvilken LQ-verdi de hadde på målingstidspunktet, hvor den mørkeste fargen representerer en svært høy LQ, mens den lyseste en svært lav LQ. De ulike graderingene har 0,5 poengsintervaller. Sentrum og Marka er bydeler jeg ikke har verdier for, og de er derfor bare hvite områder i kartet.

Ut fra kartet (figur 7.1) er det tydelig at Sagene har høyest andel kommunale boliger sammenlignet med andel av alle boliger. Problemet med høy konsentrasjon av kommunale boliger i indre øst i 1994 ser ut til å fortsatt være et problem i 2004.

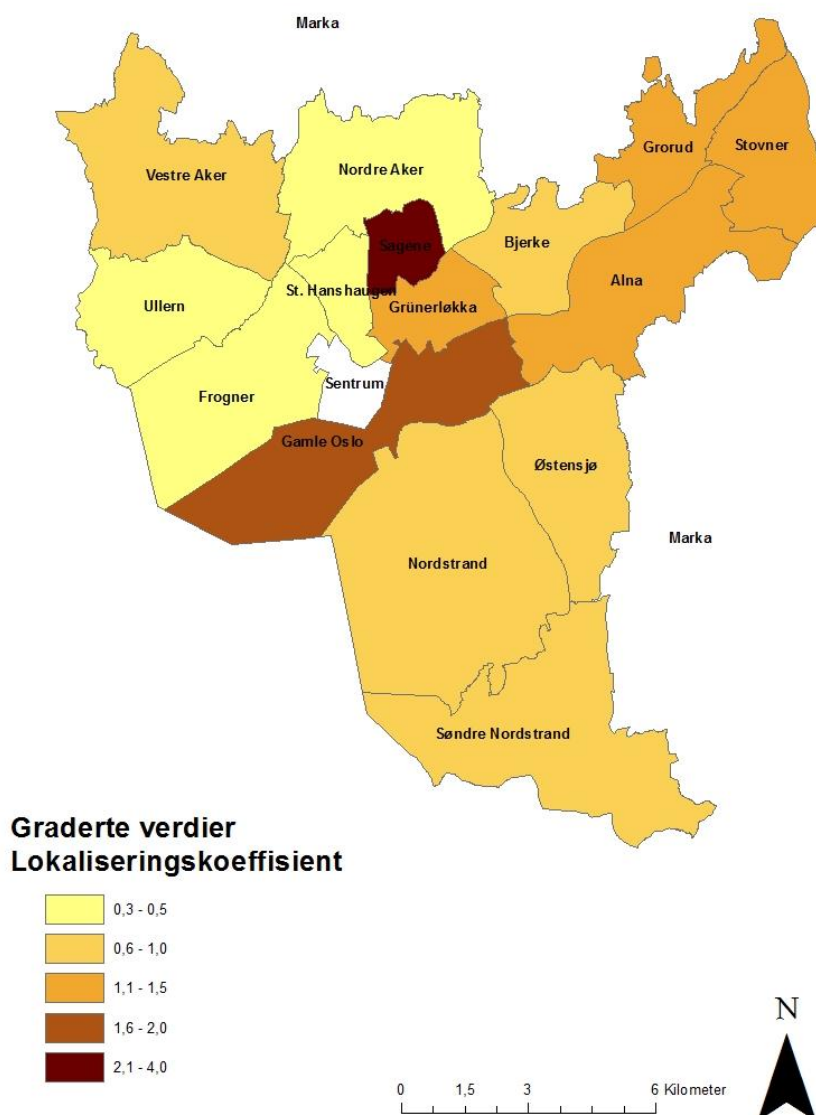


Figur 7.1: Representasjon av kommunale boliger i Oslos bydeler 2004 målt ved lokaliseringskoeffisient

Kartet viser derfor mye av det samme som ble beskrevet ovenfor, nemlig at bydeler i indre og ytre øst har høyere konsentrasjon av kommunale boliger enn vestkanten. Vestre Aker skiller seg ut i vest, men går man tilbake til tabellen er $LQ = 0,6$ som er akkurat på grensen til lyseste gradering. En faktor som spiller inn på Vestre Akers høyere LQ kan være konsentrasjonen av kommunale boliger på Hovseter. I øst er det Nordstrand som har svært lav konsentrasjon av

kommunale boliger sammenlignet med de omkringliggende bydelene, noe som kan forklares med at Nordstrand regnes som «østkantens vestkant».³¹

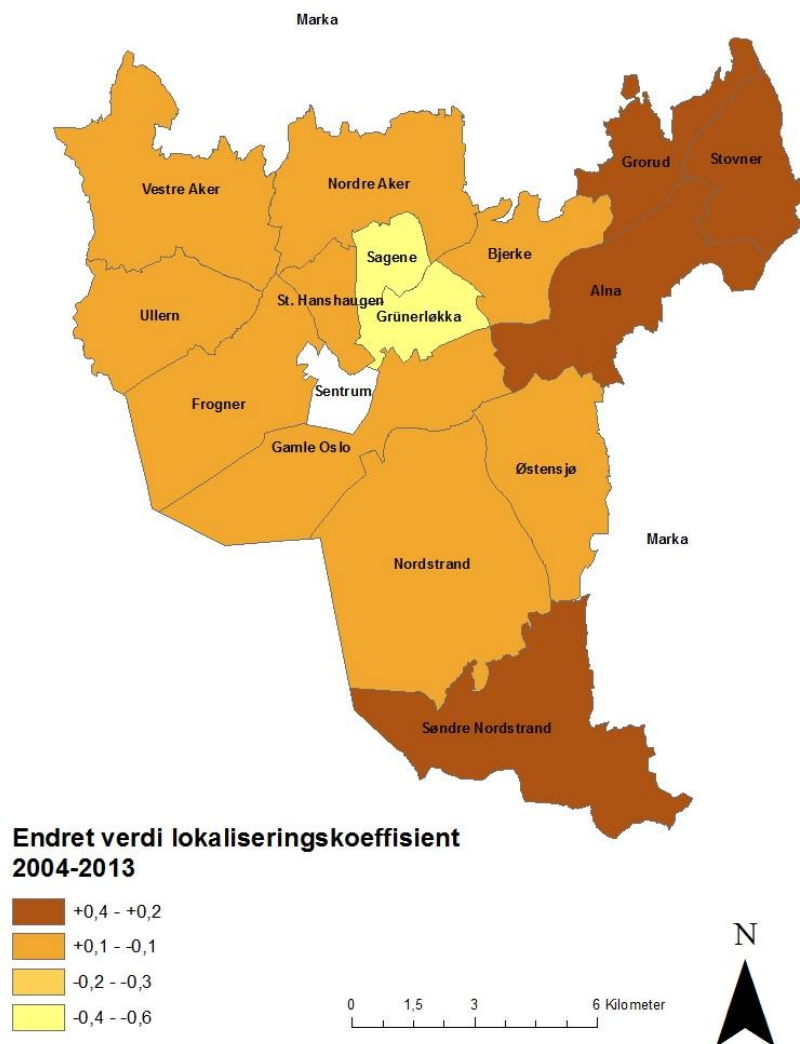
Det neste kartet viser LQ-verdiene fra BBY i år 2013:



Figur 7.2: Representasjon av kommunale boliger i Oslos bydeler 2013 målt ved lokaliseringskoeffisient

³¹ http://www.nrk.no/norge/her-bor-_fiften_-pa-ostkanten-1.7998244 Lastet ned 25.04.14

Her skiller Sagene og Gamle Oslo seg fortsatt ut, mens Grünerløkka har fått en lavere tetthet. På den andre siden har Alna og Nordstrand har fått en høyere tetthet. For å illustrere endringsmønsteret enda bedre har jeg valgt å vise endringene i LQ mellom 2004 og 2013 i et siste kart (figur 7.3).



Figur 7.3: Representasjon av endringer i lokaliseringskoeffisient i Oslos bydeler 2004-2013

I dette kartet representerer de lyseste fargene de bydelene som har hatt mest nedgang i LQ, mens de mørkeste bydelene er der hvor LQ har hatt størst økning. Grünerløkka og Sagene har fått en lavere konsentrasjon av kommunale boliger, noe som også er et hovedmål med

spredningspolitikken. Det som er interessant å trekke frem i dette kartet, er at det er et tydelig skille mellom Oslo øst og vest. Mens de fleste bydelene har en nesten uendret LQ, har høyere tetthet bare forekommet i bydeler i ytre øst. Dette kartet viser at den spredningen som ble dokumentert i første del av analysen, basert på segregasjonsindeks, ser ut til å ha gått fra indre øst til ytre øst. Det kan med dette stilles spørsmål om hva det skyldes at det ikke kommer flere boliger i vestlige bydeler. En forklaring kan for eksempel være at vestlige bydeler ikke har like stort behov for flere kommunale boliger, eller at BBY ikke vurderer det som økonomisk gunstig å kjøpe boenheter til en såpass mye høyere pris. I Boligbehovsplanen (Oslo kommune Byrådet 2012) er det innrapportert et behov for *ordinære kommunale boliger*, hvor Frogner og Nordre Aker skiller seg ut med et stort behov i tidsperioden 2013-2016. De to bydelene er de eneste som har et behov på over 200 boliger fordelt på ulike størrelser. Det indikerer tydelig at det ikke er et mindre behov i vestlige bydeler. Derimot kan prisen være et hinder for Boligbygg, som har et budsjett å forholde seg til. En konsekvens av at det er for få boliger for vanskeligstilte i en bydel, kan være at det må leies inn boliger fra private aktører. De bydelene med høyest andel små utleieboliger ligger i bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Det er derfor en mulighet at andre bydeler leier inn boliger privat i bydeler med mange utleieboliger.

Det hevdes også at det er færre vanskeligstilte i vestlige bydeler, og at disse bydelene dermed ikke har et like stort behov for kommunale boliger. Det er mulig det er tilfellet, men en annen forklaring kan være at de med mindre ressurser tidlig flytter østover, eller at de har et nettverk som hjelper dem inn på boligmarkedet. En annen faktor er at mange vanskeligstilte i Oslo kommer utenfra og tildeles bydelstilhørighet ut i fra fødselsdato. Det vil si at vestlige bydeler også vil få en jevn tilstrømning av flyktninger, rus- og/eller psykiatriske pasienter og andre vanskeligstilte som de må kunne tilby en bolig til.

Figur 7.6 forteller oss også at det er Sagene og Grünerløkka som har hatt størst nedgang i bokonsentrasjon. Det tyder på at det har blitt en lavere andel av kommunale boliger der, sett opp mot alle boliger i Oslo. Enten har det forekommet en spredning eller boligsammensetningen har forandret seg. I følge statistisk årbok er det Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene som har hatt desidert størst boligbygging (2003³²-2012). I Gamle Oslo har det for eksempel blitt fullført 3722 boliger, mens LQ har vært stabil. Bygging av nye boliger kan tyde på at antall ordinære boliger i bydelene har økt, og på bakgrunn av det har

³² Tall fra etter bydelssammenslåingen

LQ sunket. Andre forklaringer på den 2,8 prosentpoengs nedgangen jeg fant i segregasjonsindeksen kan også være at det er en lavere avgang på boliger. På bakgrunn av dette er det rimelig å anta at spredningen i sin helhet ikke kan tilskrives spredningspolitikken.

7.4 Oppsummering

I oppsummeringen fra dette kapitlet vil jeg trekke frem to funn spesielt. Det ene er nedgang i segregasjonsindeksen, og det andre er hvor spredningen har forekommet.

Tabellene 7.2, 7.3 og 7.4 med segregasjonsindeksen viste alle den samme tendensen, nemlig at segregasjonen av kommunale boliger har gått ned fra 2001 til 2013. Nedgangen er ikke stor, og det ser ut til at spredningen har gått på bekostning av opprettholdelse av den kommunale boligmassen. Ser vi på BBYs data har den totale boligmassen hatt en nedgang på over 1000 boliger siden 2004. Går vi tilbake til tabell 7.1 er det tydelig at andelen kommunale boliger sammenlignet med alle andre boliger også har gått betraktelig ned. Den kommunale boligmassen har ikke hatt samme utvikling som befolknings- og boligveksten Oslo har opplevd de siste 20 årene. Andelen har med andre ord gått fra å være på et lavt nivå til et enda lavere nivå. Andelen kommunale boliger i Oslo er betraktelig lavere enn andre vest-europeiske storbyer, som København, Stockholm, London, Paris og Nederland.

Makro-mikro modellen viser en målsetning om å redusere bostedssegregasjonen for kommunale beboere og gjennom det å heve levekårene og fremme integrasjon. Det er en ambisiøs plan, og det kan virke som om målet med redusert segregasjon har gått på bekostning av målet om å opprettholde tilbudet. Selv om bostedssegregasjon sakte kan bli redusert, kan kutt i kapasitet forekomme samtidig som den sosioøkonomiske segregasjonen øker, siden leietakerne er sterkere selektert enn tidligere.

For det andre viser også analysene at spredningen ikke skjer jevnt over byen, men fra indre øst til ytre øst. Målet med politikken var at det skulle bli en bedre boligdekning i alle bydeler, men analysene av LQ viser at det har skjedd minimale endringer i andelen kommunale boliger versus alle boliger i vestlige deler av Oslo. Det kan argumenteres for at det er flere fattige i øst, men de kommunale boligene er i dag i stor grad et tilbud til mange som kommer utenfra. Det kan være flyktninger, rusmisbrukere og andre vanskeligstilte som trekker mot Oslo, og disse vil ikke automatisk ha tilhørighet i indre eller ytre øst. Hvordan kan det da forsvares at

det er «større behov» i øst enn i vest? Det er ikke østlige bydeler sitt ansvar å integrere vanskeligstilte, men et felles ansvar i hele byen.

8 Vurderinger etter 20 års praksis

I forrige kapittel konkluderte jeg med at segregasjonsgraden mellom kommunale boliger og alle boliger i Oslo har gått svakt ned siden 2001. Med tanke på at politikken har vært gjeldende i 20 år, kunne man kanskje forventet at det ville vært en enda lavere segregasjonsgrad. Derfor har jeg valgt å ha et eget kapittel hvor jeg ønsker å undersøke hvordan ulike aktører vurderer gjennomføringen av politikken. Analysen vil være basert på kvalitative intervjuer og litteratur knyttet til blandingsstrategier og områdeløft.

I dette kapitlet ønsker jeg å fokusere på den tredje problemstillingen: *Hvordan vurderer sentrale aktører oppfølgingen av spredningsmålet: Er de fornøyd, misfornøyd eller likegyldig til utviklingen mellom 2001 og 2013?*

Siden segregasjonsindeksen viste en forholdsvis svak nedgang har jeg valgt å legge til en ekstra problemformulering: *Hvorfor satses det ikke mer på å gjennomføre spredningsmålet?* Sentralt i dette avsnittet vil derfor være hvorfor det ikke har vært mer fokus på spredning, og hvorfor det ikke har skjedd mer i løpet av de 20 årene siden 1994.

8.1 Aktørers egne vurderinger av gjennomføringen

Et mål om geografisk spredning av boligmassen må etter byrådets mening prioriteres høyt. Den strukturen man ser i dag, der 22 bydeler i hovedsak foretar sine sosialmedisinske boligtilvisninger til tre bydeler, bør brytes. [...] Imidlertid er en klar over at dette er en langsiktig og meget omfattende oppgave, og at det er en hel rekke spørsmål som vil kreve nærmere avklaring. (Byrådet Oslo kommune 1994, 52)

Dette sitatet hentet fra boligmeldingen viser at det var ønske om at denne politikken skulle prioriteres høyt, og at det var erkjent at det måtte satses over lengre tid. I dette avsnittet ønsker jeg å analysere aktører innen politikk og forvaltning sine egne vurderinger av gjennomføringen.

Blant mine informanter er det litt ulik oppfatning om hvor store endringer som har forekommet i den kommunale boligmassen siden 1994, uten at noen sitter på en fullstendig oversikt.

BBY, som ble opprettet som en sentralisert forvalter av kommunens eiendom, sier selv at de ikke har oppnådd så mye spredning som man hadde ønsket om å gjøre. På spørsmål om det er knyttet til økonomi svarer min informant i BBY:

I hvert fall frem til nå. Nå har vi fått større investeringsrammer som er annerledes enn det var før. Før var det nesten uforsvarlig å bruke så mye penger på en bolig på Frogner når du kunne kjøpe 2-3 leiligheter i en annen bydel. Så ja, det er økonomien som har vært en hindring tidligere i hvert fall, nå løsner det.

Investeringsrammene informanten viser til er å finne i Oslo kommunes økonomiplan for 2014-2017, hvor BBY vil få økte investeringsmidler i årene 2014 til 2016. Som omtalt tidligere i oppgaven besluttet investeringsrammene sentralt, og det er opp til BBY om de ønsker å ta opp disse summene i lån og kjøpe og/eller bygge nye boliger. Til tross for økte investeringsrammer møter BBY på problemer når de går ut på markedet på jakt etter kjøpsobjekter. For det første har prisøkningen i Oslo (se tabell 7.1) gjort at boliger har langt høyere pris enn tidligere, og Oslo kommune må ofte gi seg i budrunder fordi kommunale foretak ikke skal være prisledende. For det andre er BBY en lite attraktiv boligkjøper i et etablert nabolag. Styrer i borettslag tar ofte kontakt med BBY om de hører at foretaket er blant de aktuelle kjøperne. Dette reflekterer i hvor stor grad kommunale beboere er en stigmatisert gruppe blant den øvrige befolkningen. Min informant i BBY, bekrefter også dette, og forteller videre at de ofte får spørsmål fra borettslag om hvem som vil flytte inn ved eventuelt kjøp. Tildelingen avgjøres i hver enkelt bydel, ikke av BBY. Informanten er likevel klar på at innflytterne vil falle i en mindre populær kategori når de oppfyller kommunens tildelingskrav:

Det er selvfølgelig en person som kommer innenfor den gruppen som Oslo kommune er til for – ja, hvem er det? Jo, det er vanskeligstilte; de som har rusproblemer eller har hatt rusproblemer, eller som kommer ut fra fengsel. Klart det kommer reaksjoner da fra naboene som blir livredde for hva det er som kommer inn hos oss. Det er ikke noe godt for den som flytter inn heller. Stempel i panna med en gang, kommunal leietaker, ikke sant.³³

Sitatet tyder på at BBY oppfatter at de kommunale beboerne er i fare for å bli stigmatisert når leietakerne flytter inn i enkeltleiligheter i allerede etablerte borettslag. Uttalelsen kan gi et inntrykk av at BBY er noe usikre på hvor attraktivt det er for en enslig eller for en familie å flytte inn i slike leiligheter. Noe av frykten folk har mot å få kommunale leietakere som

³³ Informant fra BBY, 14.01.14

nærmeste nabo kan være begrunnet, men mye vil være basert på omtaler i media. Studie på stigmatiserte områder gjennomført av Hastings (2004) viser at de som normaliserte stedet hadde bedre kjennskap til området enn de som stigmatiserte. Den samme trenden var synlig mellom de som ønsket å forlate områder og de som ønsket å bli: De som skulle eller sterkt ønsket å flytte, var mindre forankret i området. Den samme gruppen var også mer dømmende enn de som hadde et sterkt nettverk med røtter i samme område. Ut fra studien (Hastings 2004) kan det virke som om stigma er sterkest hos de som ikke kjenner området eller har et nettverk i området. Det inntrykket kommunale boliger har hos mange i Oslo vil være formet av media og generell omtale av de kommunale boligområdene.

Kanskje hadde det vært lettere for beboerne om omfordelingen av kommunale boliger var en satsning i mye større skala. Da er det ikke sikkert beboerne blir «uglesett» når de vanskeligstilte flytter inn i et veletablert borettslag. Det er også viktig å huske at det ikke så mange boliger i vest per dags dato, slik at det er mulig denne stigmatiseringsfrykten bare blir et tenkt tilfelle. Kanskje er motstanden først og fremst mot etablering av flere boliger i området.

Den store motstanden fra beboerne kan være én forklaring på den lave andelen i vest, den kan bidra til at BBY ikke får kjøpt de boligene de ønsker og til at de trekker seg fra potensielle kjøp i attraktive boligområder. Dermed kan det bli vanskeligere å øke andelen boliger til vanskeligstilte i attraktive bydeler i blant annet vestlige Oslo. Litteraturen støtter opp om denne motstanden mot sosialboliger i nabolaget. En form for motstand er knyttet til «*Not in my backyard*»-fenomenet (NIMBY) som viser at noe av den største motstanden i USA er knyttet til statlig subsidierte boliger. Pendall (1999) har forsket på dette, og hans studie avdekker at det først og fremst er frykt for synkende markedsverdi på boligen, kriminalitet, høye bygningstyper og en høy andel minoriteter som er bakgrunnen for NIMBY-opprop mot sosialboliger.

En annen mulig forklaring på den fortsatt lave andelen i vest kan være at det, med opprettelsen av BBY som en sentral forvalter, igjen ble gunstig og hensiktsmessig med boliger i geografisk nærhet av hverandre. De har et budsjett de må forholde seg til og utnytte best mulig for at bydelene med stor etterspørsel får et best mulig tilbud til sine brukere. For å få mest mulig ut av ressursene kan det være fristende å kjøpe mange boenheter i et billig område for å opprettholde antallet og holde seg innenfor de økonomiske rammene. Uansett fristelser, BBY er et kommunalt foretak underlagt en del retningslinjer som blir lagt av øvre

myndigheter, og BBY kan ikke selv bestemme hvilke boligpolitiske retningslinjer de skal føre utad. De økonomiske rammebetingelsene legger føringer og i noen tilfeller hindringer, og som et resultat av dette får de ikke spredt boligmassen og det blir lite variasjon.

Horntvedt (H) mener derimot at vi må være fornøyd med situasjonen og at Oslo har et godt tilbud til mange som trenger hjelp. Selv om det er køer, bør vi være ganske stolte over det tilbudet vi har i dag, sier hun. Hun presiserer også at kommunen må legge vekt på sosioøkonomiske integrasjon ved spredningen. Det bidrar ikke til integrasjon om beboere i en boligblokk på Sagene flyttes til en og samme boligblokk i Alna. Da er man kommet like langt. Horntvedt mener beboerne må bo med en større sosioøkonomisk variasjon for at spredningen skal ha en effekt. I den forbindelse er det viktig at det kjøpes inn små og store leiligheter i ulike bygårder og blokker, enten det er i en eller flere oppganger og etasjer.

Andre jeg har snakket med som sitter i eller har vært aktive i opposisjonspartier, peker på mangelen av spredning siden 1994. Tone Tellevik Dahl (AP) sier at det ikke skjer en spredning i Oslo kommune fordi det er manglende vilje blant de som fatter beslutningene. Tellevik Dahl sitter i bystyret og savner en større vilje til å bruke de pengene det kreves for å gi alle bydeler de boligene de etterspør til sine vanskeligstilte, og hun påpeker at utviklingen går i retning av reduksjon i tilbudet og lav spredning:

Det er satt på spissen, men i dag må du nesten ha 3-4 velferdsutfordringer i livet ditt for å få kommunal bolig, det holder ikke å bare være fattig. Det gjelder enten du er flyktning, har rusproblemer eller psykiske problemer, det er håpløst. Vi har ikke kommunal bolig lenger, vi har bare sosialboliger.³⁴

Dette gjenspeiler utviklingen beskrevet i tidligere kapitler, nemlig at det er en stadig større seleksjon i hvem som får kommunal bolig, og at det har ført til at beboerne ofte trenger mer enn bare en bolig. Tellevik Dahl trekker også frem en undersøkelse som viser at 40% av de som tilfredsstiller kriteriene for kommunal bolig i indre øst ikke får noen bolig, noe som skyldes at bydelen ikke har nok leiligheter.

Kalheim (AP) peker på at det fortsatt er et problem med opphopning av kommunale boliger, at det først og fremst krever en bredere satsning enn først antatt, og at det koster mer penger enn det er ønske om å bruke:

³⁴ Samtale Tone Tellevik Dahl, 13.06.14

Det er ikke alle som bor i kommunal bolig som har sosiale problemer, men det går igjen. Da må bydelene tildeles økonomiske ressurser til å kartlegge og det må satses mye mer. Det er klart at det er for lite og alt for dårlig oppfølging av folk som har sosiale problemer. Bydelene har ikke nok ressurser til å følge opp folk med psykiske, sosiale og økonomiske vanskeligheter – dette henger sammen.

Sitatet tyder på at Kalheim ikke mener spredning er nok i seg selv. Det har etter hvert vist seg at det må komme andre sosiale virkemidler i tillegg. Dette gjenspeiler hva andre informanter også har påpekt, nemlig at det må inn en større satsning på brede tiltak, og at spredning må skje i samsvar med en økning av andre sosiale tiltak. Det kan indikere at det må en kombinasjon av tiltak til, kanskje må det inkluderes et områdeløft som gir investeringer i sosiale tiltak og servicetilbud. En økning i ressurser kan over en tidsperiode gi positive ringvirkninger innen bomiljø om ressursene brukes til boligsosiale tiltak.

Mange av dagens beboere i kommunale boliger har behov for mer enn bare en bolig i et veletablert borettslag, og det må sosiale virkemidler til for å heve levestandarden. Bomiljøarbeidere, miljøvaktmestere og sosialarbeidere er noe av det som er blitt nevnt som mulige tiltak. Denne tematikken er en gjenganger blant mine informanter, og de påpeker at spredningspolitikken i seg selv ikke lenger er en fullverdig strategi for å bedre beboernes levekår. Bydelene må få større økonomiske ressurser til å kunne sette inn virkemidler på det sosiale plan. BBYs ansvarsområde ligger i å skaffe boliger, mens det er bydelene som står for de sosiale tiltakene. En informant som er ansatt på boligkontor bekrefter at det er mangel på ressurser som er hovedforklaringen på de manglende bomiljøtiltakene. Samtidig peker han også på at det er for mange er viktig å verne om privatlivet sitt. I andre kvalitative studier som er gjennomført påpeker flere av informantene (som er kommunale beboere) at det har blitt verre etter at BBY fjernet vaktmestertjenestene i en del av gårdene (Nystad 2009, Barstad m.fl. 2006). Per dags dato er det ingen retningslinjer for hvilke tiltak bydelene iverksetter overfor de kommunale boligene, og det kan derfor være forskjeller mellom bydeler, noe som kan oppfattes som urettferdig om spredningspolitikken fører til ulikheter mellom kommunale beboere.

På spørsmål om hvorvidt spredningen har ført til lavere segregasjon, svarer informantene at de tror nedgangen er minimal, og at det ikke er gjort så mye med spredning som det var mål om. Et naturlig oppfølgingsspørsmål i den forbindelse er hvorfor det ikke er gjort mer for å spre de kommunale boligene.

8.2 Forklaringer på den svake viljen til gjennomføring

Spredning var og er et overordnet mål, men det er tydelig fra resultatet i forrige kapittel at spredning ikke gjennomføres for enhver pris, selv om tettheten i bydelene i indre øst har gått ned. Her ønsker jeg å se på ulike forklaringer som informantene har på hvorfor det ikke har vært mer prioritert.

8.2.1 Økonomi og et lite målbart resultat

På direkte spørsmål om hvorfor det ikke har blitt en mer jevnt fordelt kommunal boligmasse, har det gjennomgående svaret vært økonomi. Det har ikke vært økonomi til å gjennomføre den massive innsatsen som kreves, både for kjøp og salg, men også de boligsosiale tiltakene. Skal man få en bred nok satsning, må det store ressurser til, så vel som vilje til å satse over mange år. Denne viljen har ikke vært tilstrekkelig til stede, og det har heller ikke vært satt av nok penger til å kunne gjøre store faktiske omveltninger. Men hvorfor har ikke pengene kommet?

Da boligmeldingen ble skrevet, var det et stort underskudd i Oslo kommune på grunn av nedgangstidene på siste halvdel av 1980-tallet, og det måtte spares på ressursene. Tanken bak boligmeldingen var at OBOS skulle være med å ta ansvar gjennom å ta inn kommunale beboere i sine boligblokker. Kalheim forteller at dette samarbeidet ikke var så lett som antatt, og at OBOS og USBL opplevde noen av de samme problemene.

Kalheim viser til at deres strategi om et tett samarbeid med boligkooperasjonen om fordeling av kommunale beboere, slo feil. Noe av problemet er at boligkooperasjonen legger hindringer for at kommunen juridisk kan eie en borettslagsleilighet. På den måten blir kommunen utestengt som eier i store områder i Oslo. Det ble allerede fra 1994 vanskelig for kommunen å få vanskeligstilte inn i etablerte borettslag. Ideen var at OBOS' boligblokker skulle ta inn en liten prosentandel hver av de kommunale beboere. Det klarte ikke byrådet å få gjennomført, og dermed ble spredningspolitikken mer ressurskrevende enn opprinnelig antatt.

Det er i ettertid kanskje ingen overraskelse at OBOS ikke var villige til å rekke ut en hjelpende hånd når vi ser på Martin Mælands uttalelser i Aftenposten 19.august 2004 i forbindelse med 75-årsjubileet til OBOS: «*Det han er mest stolt over, er at OBOS på 1980-*

tallet kvittet seg med rollen som sosial boligbygger og kastet seg med stort hell ut i en moderne forretningsvirksomhet med fritt prismarked.»³⁵

For OBOS ville det vært et tilbakeskritt å påta seg rollen som en sosial boligbygger på nytt, når de endelig hadde etablert seg som en markedsbasert boligutvikler. Dette er også et eksempel på at det er lite attraktivt å drive med boligsosialt arbeid, i alle fall sett opp mot inntektsmulighetene på det private markedet.

Informanter peker på at beboere i Oslo som har psykiske og sosiale problemer ikke får den hjelp som er nødvendig. Politikerne må prioritere, og politikerne gjør ikke nok for de som er vanskeligstilte. Det er klart det er vanskeligere å sette en pris og en verdi på boligsosiale kostnader. De boligsosiale utgiftene gir ofte ikke et like konkret og håndfast resultat. Her tror jeg mye av forklaringen til manglende gjennomføring ligger; det er ikke viktig nok sammenlignet med andre politiske oppgaver, for eksempel satsningen på økonomisk vekst, helse og skole. Samtidig er kommunale leietakere ofte mennesker som ikke har ressurser til å kjempe for sin sak. Man kan anta at mange av dem mangler kunnskaper om hvordan en manøvrerer i nettet av byråkrati, media, politikere og forvaltning. I tillegg er det en relativt liten andel av befolkningen som bor i kommunal bolig slik at det ikke er like lett å mobilisere til kamp for egne rettigheter. Som jeg var inne på tidligere, kan den sterke NIMBY-holdningen blant selveiere også bidra til at det er lettere å utsette en større omfordeling av den kommunale boligmassen. Det kan også knyttes til at de som bor i utleiebolig ikke føler en like sterk tilknytning siden de ikke selv eier boligen. Det kommunale boligtilbudet er ment som et springbrett, og det er ikke meningen man skal bli permanent boende. Den store gjennomstrømmningen i utleiemarkedet gjør det vanskeligere å kjempe for leietakernes interesser.

Inntrykk jeg har fått av informanter er at penger brukes på områder der det gir raske og synlige resultater. Resultater er viktig for å holde på mandatet og bli gjenvalgt. Horntvedt forklarer at under sin tid som byråd sto det også på prioriteringer, andre formål ble vurdert som viktigere og mer presserende enn det boligsosiale arbeidet. Blant annet har skolekvalitet og opprustning av skoler vært et satsningsområde i Oslo gjennom studieperioden fordi mange skoler på østkanten har opplevd at familier med ressurser har flyttet barna til mer attraktive skoler eller familier har flyttet til andre deler av byen. Dette ble også støttet av andre som

³⁵ Aftenposten 19. august 2004, hentet fra Retriver 13.05.14

også fortalte at det handlet om prioriteringer, og ut i fra resultatet er det ikke en prioritert politikk.

Nå er ikke opprustning av skoler helt uten forbindelse til blandingspolitikk. Bedre skoler (først og fremst på østkanten) kan gjøre at ressurssterke blir boende i skolekretsen, og det kan dermed være med på å opprettholde variasjonen i elevsammensetning og i nabolag.

Informantene mine har lagt vekt på at spredning fortsatt er en viktig målsetning, noe som blant annet Tøyenløftet viser, men det har vist seg vanskelig å fremskaffe de ressursene som kreves. På strukturnivå skjer det bare små endringer fordi aktørene, selv om de ser problemene, ikke er villige til å gjennomføre handlingene og praksisene som faktisk kreves for kraftig redusert segregasjon. I tillegg har studien vist at et nytt makronivå med redusert segregasjon (figur 4.2) ikke nødvendigvis er nok for å heve livskvaliteten for vanskeligstilte i kommunale utleieboliger. Det er mer nyansert enn som så. Kalheim antar at skal man få gjennomført politikken må det settes av ressurser og satses aktivt over en tiårsperiode. Dette må altså være et langsiktig prosjekt, men har ikke vært viktig nok de siste 20 årene.

8.2.2 Sosial blanding - en vellykket strategi?

Under intervjuene har det også kommet frem andre syn på hvor godt virkemiddel spredning er. I forskning på feltet er det usikkerhet knyttet til hvor vellykket blandingsstrategier er, og en lignende usikkerhet fremkommer i intervjuene. Min informant som representerer BBY forteller:

Men sånn rent personlig er jeg ikke så veldig... En ting er i teorien, det høres bra ut at man skal spre den kommunale boligmassen rundt omkring i borettslag, selveierleiligheter, ja spre over det hele. Jeg som jobber på et operativt nivå ser at det ikke alltid er den beste løsningen: Det er veldig vanskelig å følge opp når folk bor veldig spredt og det er tidkrevende for bydelene. De må reise og de må finne tiltak for en og en. Derimot hvor vi har store konsentrasjoner med kommunale boliger kan man gjøre tiltak for hele gården.

Videre forteller informanten at spredning trengs, men for de som trenger oppfølging kan samlokalisering gi et bedre tilbud. Det vises også til at det er økonomisk gunstig. Sitatet indikerer også noe av det samme som det tidligere også ble påpekt, nemlig at det ut fra et forvaltningsmessig perspektiv er en fordel at boligene ligger i geografisk nærhet til hverandre. Det inkluderer både tidsbesparelse ved besøk og vedlikehold, samme husleienivå og enklere forhold ved tilrettelegging av tiltak. Ut fra dette utsagnet og det tidligere sitatet fra BBY,

angående stigma, kan det tyde på at informanten og BBY er forpliktet til spredning, men at det internt i foretaket kan være et litt annerledes syn på det. Det uttrykkes skepsis i henhold til stigma og trivsel for beboere i mer veletablerte borettslag, men også til praktiske hensyn både overfor beboerne og seg selv. Det er dog rimelig å tro at de praktiske hensynene ikke veier like tungt i den politiske debatten.

Flere av mine informanter nevner at en løsning kan være å ha et mer *gradert* boligtilbud. Dette kan innebære dagens kommunale boligtilbud på den ene siden av en skala, mens institusjoner utgjør den andre enden – imellom kan det være ulike, mer graderte tilbud. Det å komme rett fra institusjon til egen bolig kan for enkelte være et stort steg, og det kan være en mulighet å tilby boliger med enkelte ekstra tilbud til de som sliter. Politikken i Oslo i dag, er at de store institusjonene skal legges ned og at flest mulig skal få tilbud om egen bolig. Det har lagt et ekstra stort trykk mot det kommunale boligtilbudet. Det ser også mine informanter, og de påpeker behov for tiltak, både knyttet til bomiljø, men også sosiale tiltak for hver enkelt. Det graderte tilbudet kan blant inkludere treningsboliger og ekstra solide boliger for spesielt krevende beboere. Sistnevnte boligtype er under bygging.³⁶

I forbindelse med oppstart av Tøyenløft har kultur- og næringsbyråden og velferds- og sosialbyråden inngått en avtale med OBOS om å kjøpe 617 leiligheter spredt rundt i ulike bydeler, men i all hovedsak i østlige bydeler. I avtalen om Tøyenløft er det også bestemt at to blokker på Tøyen bestående av 210 leiligheter skal selges, og at bydel Gamle Oslo i den forbindelse kan tildele bolig til 200 husstander i andre bydeler.³⁷ OBOS-kjøpet står frem som et ledd i spredningsstrategien, men det må påpekes at det også er en del av avtalen som SV forhandlet frem for å godta flytting av Munch-museet fra Tøyen til Bjørvika. Dermed er politikerne forpliktet til å gjennomføre salg av boliger fra Tøyen-området. Prosjektet har møtt en del kritikk som jeg oppsummerer i tre problemer her:

For det første skal oppkjøpet være et ledd i spredningssatsningen, ved at det kjøpes inn boliger i mange bydeler, og kommunale blokker selges ut. Det er i all hovedsak i østlige

³⁶http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/getfile.php/boligbygg%20oslo%20kf%20%28BBY%29/Internett%20%28BBY%29/Bilder/Dokumenter/Boligbygg_aarsrapport_2013.pdf side 15. Lastet ned 22.08.14

³⁷ <http://www.osloby.no/nyheter/Kommunen-kjoper-617-boliger-fra-OBOS-7551576.html#.U2DhTVe1aGQ>
Lastet ned 02.05.14

bydeler de nye boenhetene er lokalisert, og det er fortsatt mange som ligger i samme kompleks. Et eksempel NRK³⁸ viser til er to gårder hvor det skal kjøpes 68 OBOS-leiligheter.

For det andre, hvor skal Gamle Oslo finne 200 boliger i en annen bydel som de kan tildele sine søkere? Den eneste bydelen med et overskudd av kommunalt disponible boliger er Sagene – som ønsker å selge ut. Tone Tellevik Dahl (AP) sier i et intervju med NRK³⁹ at hun frykter at problemet bare blir forflyttet fra en østlig bydel til en annen.

Et tredje problem som er diskutert her, er at det ikke settes inn noen utvidede sosiale tiltak for beboerne som er bosatt i kommunal bolig. Hvor effektiv er spredningen om problemene bare spres til flere bydeler og skjules i mer fornemme nabolag?

Tone Tellevik Dahl (AP) som sitter i bystyret er svært kritisk til dette oppkjøpet som hun mener strider med flere av Bystyrets retningslinjer. For det første påpeker hun at det kjøpes opp boliger i østlige bydeler og mange i indre øst. Det andre bruddet er at 70% av leilighetene er 2-roms, mens bystyret har vektlagt behovet for familieleiligheter. Til sist påpeker Tellevik Dahl at det fortsatt kjøpes opp hele bygårder. Spesielt trekker hun frem at det på Tøyen skal selges 200 leiligheter i forbindelse med Tøyenløftet, mens det i bydel Gamle Oslo kjøpes inn 220 leiligheter i andre områder, spesielt Brinken, som allerede er et problemområde. Hun mener det skjer en sementering av problemene og at oppkjøpet av OBOS-leilighetene ikke passer bystyrets bestilling. Det Tellevik Dahl trekker frem som positivt er at det blir en fornyelse av den kommunale boligmassen, noe det var et stort behov for og at en del boliger er lokalisert utenfor indre øst.

Motivasjonen for spredning er at beboerne vil havne i nabolag og boligkomplekser med større sosial blanding. Som jeg skrev tidligere er det flere positive sider ved denne strategien. Det kan føre til mer *bridging* kapital, integrering og lavere segregasjon, og positive nabolageffekter generelt. Det har vært liten forskning på blandingspolitikk og områdeløft i Norge og Oslo, men ut ifra studier gjennomført i Sverige og England kan det virke som en sammenheng mellom boligblanding og sosial blanding er meget svak (Musterd m.fl. 2005). Det kan derfor være et poeng å se til andre funn før dette blir vedtatt som en veiledende politikk.

³⁸ <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/flytter-sosiale-problemer-1.11708373> lastet ned 20.05.14

³⁹ Samme link.

Gjennomføring av politikken forsøres ofte med økt integrasjon. Integrasjonsargumentet kritiseres av flere i litteraturen, blant annet er Bolt, Phillips og Van Kempen (2010) svært kritiske til teorier om at boligblanding skal føre til sosial blanding. De finner blant annet at gjennom en slik omplaseringsprosess kan *bonding*-kapital ødelegges ved at de sterke båndene mellom beboerne kuttes, og det ser ut til at de forflyttede husholdningene sliter med å skaffe nye sosiale bånd i nabolaget, samtidig som *bridging* kapital er omtrent ikke-eksisterende. Når det ikke forekommer kontakt mellom de ulike sosioøkonomiske gruppene hevder de mest ekstreme at det er fare for at det utvikles parallelle liv. Selv om mange nederlandske forskere argumenterer mot negative effekter av nabolaget, er det rimelig å tro at spredning også har positive effekter. For de kommunale beboerne handler det om å bo i trygge omgivelser, spesielt med tanke på barnefamilier. Det er også en forutsetning for at barn kan ta med venner hjem selv om de bor i kommunal bolig, noe som er essensielt med tanke på integrering. Føler man seg trygg i eget nabolag kan det også stryke stedsidentiteten.

Et annet argument for å kunne ha en blanding av utleie- og selveie boliger, både små og store leiligheter er muligheten til å kunne gjøre boligkarriere (Bolt m.fl. 2010, Van Kempen og Murie 2009). Under min samtale med BBY kom det frem at det er liten interesse blant kommunale leietakere i Oslo å kjøpe den boligen de leier av kommunen. Under seksjonering av en bygård på Torshov ble beboerne tilbudt å kjøpe leiligheten til 80% av kjøpesummen, men bare 6 av 188 husholdninger takket ja til tilbudet.⁴⁰ Det kan skyldes at det ligger mye ansvar og forpliktelser i å eie bolig, i tillegg til byrden som det er å ha gjeld hengende over seg når det allerede er trangt økonomisk.

Et alternativ til strategisk blanding av sosiale grupper kan være å gjennomføre et områdeløft. Argumentene for integrasjon gjennom sosial blanding kan høres fine ut, men et annet alternativ kan være å gjennomføre et områdeløft som i teorien skal heve det geografiske avgrensede rommets levestandard gjennom bedre velferd. Det er kanskje også mer gjennomførbart med tanke på at det er en mer synlig politikk enn blandingsstrategien.

Tøyenløft er et eksempel på en strategi hvor et avgrenset område skal opprustes gjennom parker, servicetilbud og infrastruktur. Målet er at beboerne i området skal få et bedre velferdsnivå. Områdeløft er en satsning som er mye benyttet i Europa, og bare i Oslo kan en nevne programmet for Oslo indre øst (1997-2006), byfornyelse på 1980-tallet,

⁴⁰ Tall fra Boligbygg Oslo KF

Groruddalssatsningen og Tøyenløft. Et områdeløft lover mye av det samme som blandingspolitikken: Bedre og mer variert boligmasse som vil gi en blandet befolkning, men også økt attraktivitet. Servicetilbudene kan være bedre skoler, flere barnehager, bedre helsetilbud og butikker. I forbindelse med Tøyenløft er et av punktene at Tøyen skal få 200 færre kommunale boliger. Frem til nå har Tøyen skolekrets rommet ca. 1000 av bydelens kommunale boliger.

Nå er det ikke slik at områdeløft er helt uten kritikk. Når så mange kommunale boliger skal flyttes, vil ikke da problemet bare forflyttes? En av mine informanter peker på at byfornyelsen på 1980-tallet førte til en stor oppgradering av indre by, særlig Grünerløkka, og at det:

[...] førte til at mange som bodde der ble flyttet ut under byfornyelsen, men de flyttet ikke tilbake igjen fordi de trivdes der de var kommet. Det var mange faktorer som gjorde at folk ikke flyttet tilbake, men det gjorde at det kom nye grupper inn i byfornyelsesområdet.

Som informanten sier, ble mange nødt til å flytte fra boligen sin for at boligene skulle fornyes. Det kan være at de trivdes bedre i det nye området, men det trekkes også frem at Grünerløkka (som er eksempel her) ikke lenger var som det hadde vært:

Grünerløkka ble ikke det stille området med små forretninger, det ble mye restauranter og et helt annet miljø. Jeg husker godt da jeg begynte i kommunen, mange var lei seg for at Grünerløkka ikke lenger var den Grünerløkka som det en gang var, så de ville ikke tilbake til tross for at boligstandarden var høyere. Prisen kan også ha blitt høyere.

Dette viser litt av problematikken med områdeløft. Det gjelder å gjøre det attraktivt for grupper som kan velge mellom flere bosteder, samtidig som det ikke «tvinger» ut de som er økonomisk svakere. For beboerne kan stedet miste en del av identiteten sin. Det flytter inn nye grupper mennesker som tar med seg en annen livsstil og ønsker å endre tilbudet. Denne befolkningsendringen kan knyttes til gentrifiseringsbegrepet hvor resurssterke grupper tar over et område og dette skjer ved flere områdeløft i sentrale byområder, blant annet Grünerløkka etter byfornyelsen.

Områdeløft (og blandingspolitikk) har også blitt kritisert for å være en satsning som ikke angriper det sentrale problemet, men en indirekte politikk som skaper et bedre nabolag/sted. Faren med en slik politikk er at det ikke nødvendigvis gagnar de gruppene den i utgangspunktet er rettet mot (Bolt m.fl. 2010). For å trekke inn det aktuelle eksemplet med

Tøyenløft igjen, så skal 200 boliger flyttes ut. Beboerne i disse boligene vil dermed ikke ta del i det løftet Tøyen vil oppleve siden de er blitt forflyttet til en annen bydel.

En viktig faktor for å heve velferdsnivået er å kunne skaffe arbeidsplasser. Hall (1994) vektlegger viktigheten av en blanding av innover- og utover tilnærming til stigmatiserte nabolag. Det hjelper ikke bare å heve et avgrenset områdes kvalitet om det ikke bygges bånd ut til andre deler av byen. Det kan være utbygging av infrastruktur som gjør det mulig med lengre jobbreiser, eller flytting av kontorlokaler/fabrikker til umiddelbar nærhet. Når det gjelder infrastrukturen i Norge er den bedre enn i mange andre byer. Mange storbyer har kollektivtransport som bare går inn til sentrum, mens i Oslo går både t-banen og busser fra øst til vest uten at du må skifte i sentrum. Bydelene med høyest andel kommunale boliger har også sentral beliggenhet, noe som gjør at det ikke er samme behovet for en utadrettet politikk som de mer perifere bydelene har. Med utviklingen som ble kartlagt i forrige kapittel, virker det som om de kommunale boligene forflyttes til de mer perifere bydelene i østlige Oslo. Da er det viktig å legge til rette for arbeidsmuligheter i nærområdet, også dit de vanskeligstilte da blir boende.

Selv om det er vanskelig å dokumentere nabolagseffekter, må man ta høyde for at funnene er reelle, og at nabolaget har en viss betydning for barn og unges senere muligheter. Det kan være grunnlag nok for å sette inn tiltak mot segregasjon og områder med høy konsentrasjon av vanskeligstilte. Politikken mot segregasjon trekkes ofte frem for å være uten resultater, men dette er også vanskelig å måle. Samtidig avhenger resultatet av målsetningen. Power og Tunstall (1995) beskriver en politikk mot vanskeligstilte nabolag som en prosess hvor man «*swimming against the tide*». Så selv om resultatet ofte kan være lite målbart, kan det ha forhindret en ytterligere forslumming av et område gjennom en opprettholdelse av situasjonen. Det samme viser Atkinson m.fl. (2005) som beskriver arealbasert politikk som en bremse mot økt fattigdom i vanskeligstilte nabolag. De argumenterer for en større bevissthet rundt plansystemet og sosialgeografien når det investeres i sosialboliger (Atkinson m.fl. 2005).

Ofte kan det også ta lang tid før det blir synlige resultater, og en større evaluering bør komme etter noen år. Blant annet kan en spredningspolitikk føre til bedre læringsmiljø for barn og unge. Et nabolag som har fått stagnasjon eller en forbedring av problemer kan heve beboernes subjektive opplevelse av stedet og bygge opp en stolthet rundt området sitt.

8.3 Oppsummering og diskusjon

Etter 20 år med en rådende spredningspolitikk er det ulike oppfatninger av dagens situasjon. Opposisjonen er mer kritisk til gjennomføringen, mens representanter for sittende partier virker mer tilfreds. Ulike oppfatninger av kommunens boligtilbud kan skyldes ulike målsetninger innad i de ulike partiene, hvor de i opposisjon ønsker en større spredning enn hva som er tilfellet i dag. Hvis Høyre ikke har intensjoner om å satse på spredning, kan man spørre seg hvorfor de har latt spredningspolitikken bli stående, selv etter at de har strøket mange andre satsningsområder. En antagelse er at det kan være en viktig målsetning, men ikke viktig nok til at det skal overføres ressurser. En annen mulig forklaring er at Høyre lenge har kjempet mot et rykte som et overklasseparti, og at det er viktig å holde på en politikk som ivaretar alle byens innbyggere.

Ut fra dette kan disse vurderingene kan det virke som det offisielt er et ønske om å gjøre noe med den høye andelen kommunale boliger i indre øst, men at det ikke har vært tilbøyelighet til å sette av de ressursene som kreves. Det kan indikere at politikken handler mer om en «politisk korrekthet» enn et faktisk ønske om å redusere segregasjon gjennom en massiv og helhetlig geografisk spredning.

For å oppsummere, er det vanskelig å planlegge en økt sosial blanding. Det handler tross alt om mennesker og deres frie valg av bosted. Studier gjort i andre land viser at det er vanskelig å plassere ulike sosiale grupper sammen for å heve levekårene for de fattige, og at det ofte kan føre til en livsstil der de føler seg mer distansert fra sine naboer. Samtidig skaper segregasjon en negativ effekt i form av at mange velger å flytte fra områder, og det er viktig at det settes inn tiltak for å hindre ytterlig «forslumming» av området.

9 Konklusjon

Den kommunale boligmassen i Oslo er en marginal andel av den totale boligmassen, og den skarpe seleksjonen i hvem som får tilbud om bolig har bidratt til et sosioøkonomisk segregert bybilde. I 1994 vedtok Oslo kommune å arbeide for en større geografisk spredning av kommunalt eide boliger. I denne oppgaven har jeg undersøkt argumenter for og intensjoner bak spredningen; i hvilken grad de kommunale boligene har blitt spredt, hvordan aktører stiller seg til spredningsmålet og til sist et oppfølgingsspørsmål: Hvorfor har det ikke blitt satset mer på spredning? Gjennom oppgaven har jeg benyttet en makro-mikro modell som idealtypisk utgangspunkt: Hvilke strukturer utløste aktørenes handlinger og hvordan påvirket disse handlingene de overordnede strukturene på sikt? Med denne modellen som rammeverk, har jeg prøvd å finne svar på om mekanismer på mikronivå har ført til en ny overordnet struktur i Oslo, en struktur med redusert boligsegregasjon blant kommunale leietakere.

I dette kapitlet skal jeg oppsummere funnene mine ut i fra problemstillingene jeg stilte i innledningen og underveis i oppgaven. Mine funn er basert på en kvantitativ analyse av ulike statistiske kilder som har data om boliger i Oslo kommune, og videre en kvalitativ undersøkelse basert på intervjuer med sentrale aktører, både i forvaltning og politikk.

9.1 Oppgavens problemstillinger og funn

Hvilke politiske argumenter og intensjoner ligger bak målet om å spre kommunale boliger?

Deler av denne problemstillingen har en mer deskriptiv enn analytisk del, da jeg fant det sentralt med en redegjørelse av bakgrunnen for boligmeldingen og den rådende boligpolitiske situasjonen. Det var store strukturelle endringer i Oslo med liberaliseringen av boligmarkedet på 1980-tallet som ledet opp mot en kraftig prisøkning på boliger og et påfølgende fall (Stamsø 2009). Mange slet med gjeld de ikke maktet å betale, og det var behov for å endre de boligpolitiske virkemidlene. Det var lange køer for å få kommunal bolig, og man begynte å se konturene av store problemer med bomiljøet internt i de større kommunale bygårdene.

Aktører som har vært i politikk og forvaltning siden 1990-tallet hevder at de rådende argumentene for en spredning av kommunale eiendom var å heve levekårene til de kommunale beboerne og fremme integrasjon mellom ulike sosiale klasser. Endringen i

beboersammensetningen til mer vanskeligstilte grupper, bidro til en økning i antall interne problemer i de kommunale bygårdene. Informanter forteller at de så tendenser til en slags «ghetto» i de verste områdene, og det ble viktig å spre beboerne for å skape større sosial og økonomisk variasjon. Selv om mine informanter ikke eksplisitt bruker segregasjon til å omtale situasjonen, kan denne frykten for et «ghettofisert» nabolag sies å representere det samme problemkomplekset. Dette er i så fall i tråd med antagelsen i makro-mikro modellen om at den økte oppmerksomheten rettet mot europeisk segregasjon på begynnelsen av 1990-tallet dannet et bakteppe bak boligmeldingen.

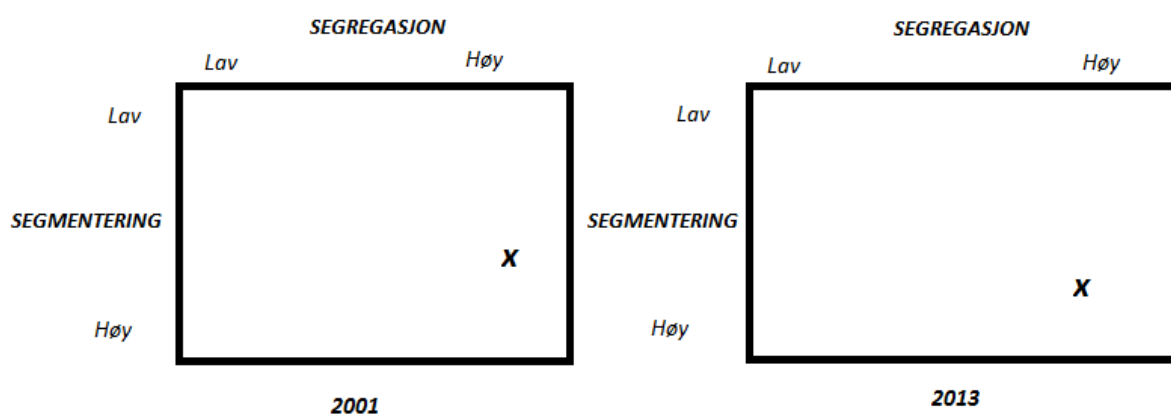
Det å argumentere for økt sosial variasjon gjennom planlagt spredning av vanskeligstilte grupper har bare en effekt om man antar at det er en sammenheng mellom sted og mennesker, og at det stedet hvor man er bosatt har en effekt på menneskers livssjanser. For mange er nabolaget en viktig faktor bak folks identitet og livssjanser (Forrest og Kearns 2001). Teorien er at mennesker bosatt i et deprivert nabolag, har større risiko for frafall i skole, arbeidsledighet og sykdom – og andre negative konsekvenser (Ifg. kapittel 4). Med dette som bakgrunn, er det enkelt å argumentere for en strategi hvor man «oppløser» de mindre attraktive nabolagene og omfordeler beboerne til ulike nabolag og borettslag som i utgangspunktet har en annen befolkningssammensetning. Med en større spredning er det mulig at de kommunale beboerne kommer i nabolag med større sosial blanding. Det er paralleller mellom denne spredningspolitikken og teorier knyttet til *mixed housing*. Spredningspolitikken i Oslo har et mindre omfang, siden det bare omfatter i overkant av 10 000 boliger, men det å bo i nabolag med større sosioøkonomisk blanding benyttes som et underliggende argument. Hovedintensjonen var å heve levekårene for de kommunale beboerne.

Har Oslo kommune maktet å spre kommunale boliger i perioden 2001-2013?

Dette spørsmålet er direkte knyttet opp til resultatet av spredningspolitikken. Dessverre foreligger det ikke datamateriale som gjør det mulig med en analyse av hele tidsrommet mellom 1994-2014. Analysen strekker seg derfor fra 2001 til 2013, og er basert på en analyse av segregasjonsindeks og lokaliseringskoeffisient.

Med utgangspunkt i makro-mikro modellen ønsket jeg å analysere dagens kommunale boligsituasjon og se om segregasjonsgraden var lavere, identisk eller høyere i dag enn den var i 2001, ut i fra enkelthandlinger og samhandling på mikronivå. Forrige avsnitt styrket det

teoretiske utgangspunktet, at det var fokus på segregasjon som fremmet handlinger på et lavere nivå. Spørsmålet er om disse endringene som kom gjennom blant annet eiendomsreformen, ledet til ett nytt makronivå med redusert segregasjon. Funnene viser at det i studieperioden har vært en svak nedgang i segregasjonsgraden mellom de kommunale boligene og alle boliger. Resultatet indikerer at det er en litt jevnere fordeling av kommunale boliger på bydelsnivå nå enn det var i 2001. Samtidig har det vært en tydelig nedgang i antall kommunale boliger (i kommunalt eierskap), og en enda større reduksjon av tilbudet hvis man ser antallet opp mot den enorme befolkningsveksten i Oslo kommune gjennom samme tidsperiode. Dette kan indikere at denne sektoren får en mer og mer residual karakter (Harloe 1994), og at det kommunale boligtilbudet rettes mot de aller mest vanskeligstilte av befolkningen. Dette har jeg forsøkt å illustrere i figur 9.1. Figuren illustrerer forholdet mellom segregasjon og segmentering for både 2001 og 2013. Kryssene beveger seg langs kontinuerlige akser. Forflytningen av krysset mellom tidspunkt 1 og tidspunkt 2 indikerer at segregasjonen for kommunale boliger har blitt lavere, mens segmenteringen synes å ha blitt høyere. En høyere segmentering betyr at det har blitt en sterkere konsentrasjon av vanskeligstilte i det kommunale boligsegmentet. Så selv om boligene blir spredt og det påvirker målet om sosioøkonomisk segregasjon, kan det være andre faktorer som arbeider imot, nemlig en høyere segmentering.



Figur 9.1 Segregasjon og segmentering 2001 og 2013

Spredningen som har funnet sted kan også ha blitt påvirket av tre andre faktorer: sammenslåing av boliger, bygging av nye boliger og en lavere avgang av boliger. I indre øst, spesielt Gamle Oslo, har boligbyggingen vært formidabel gjennom studieperioden. Dette kan

ha medvirket til at konsentrasjonen av kommunale boliger har gått ned. Nedgangen i segregasjonsgrad på ca. 3 prosentpoeng kan altså skyldes en kombinasjon av eksplisitt spredningspolitikk og andre prosesser i boligsystemet.

Det andre funnet, andelen kommunale boliger målt opp mot det totale antallet boliger på bydelsnivå, viser at den spredningen som har forekommet har gått fra bydeler i indre øst til ytre øst, og at andelen boliger i vestlige bydeler er forholdsvis stabil gjennom hele studieperioden. Det er en klar underrepresentasjon av kommunale boliger i Ullern, Frogner, Vestre og Nordre Aker. Mønsteret fremkommer til tross for at bydeler i vestlige Oslo har et stort behov for flere boliger de kan tildele sine vanskeligstilte beboere. Boligbehovsplanen viser at det ikke er et godt nok argument å si at vestlige bydeler har færre vanskeligstilte. Bydelen Ullern etterspør for eksempel 94 nye boliger i sin egen bydel.

Innledningsvis i kap 6. redegjorde jeg for Bystyrets tre forslag for hvordan spredningen kunne gjennomføres: Kjøp og salg av eiendom i ulike bydeler for større spredning, beboerne kjøper utleieboligen sin eller kjøpe opp flere boliger slik at den totale boligmassen blir større (Byrådet Oslo kommune 1994). Min analyse ser bare på det samlede resultatet av spredningsstrategien, og ikke hvilke enkelttiltak som har blitt gjennomført. Likevel kan det virke som at hovedstrategien som har blitt fulgt har vært spredning gjennom kjøp og salg. Det har vært relativt lite direktesalg til beboerne ettersom det viser seg at det er liten interesse for dette blant dagens kommunale leietakere. De totale tallene over den kommunale boligmassen viser at det har vært en kraftig nedgang i antall kommunale boliger, slik at heller ikke alternativ tre har vært gjennomført. Det ser dermed ut til at kjøp og stor-utsalg av leiligheter er den gjeldende strategien.

Hvordan vurderer sentrale aktører oppfølgingen av spredningsmålet: er de fornøyd, misfornøyd eller likegyldig til utviklingen mellom 2001 og 2013?

For å kunne gå dypere inn på det politiske aspektet, valgte jeg å gjøre intervjuer med sentrale politiske aktører på mikronivå for å finne bakgrunn, men også hvordan de forholder seg til spredningsmålet og gjennomført spredning. Det er mulig å trekke den slutningen at de partiene som sitter med makten i Oslo kommune har en lavere målsetning for spredningen enn partiene som er i opposisjon. Det trekkes frem av flere jeg har vært i kontakt med at det fortsatt gjenstår mye, og at det har vært en minimal spredning. De trekker frem at det fortsatt er knyttet problemer til bygårdene i indre Oslo. En ansatt i Sagene bydel forteller at de har

fortsatt ønsker om å kvitte seg med en del av boligene, men at de har et stort behov for større 3- og 4- roms leiligheter. I den forbindelse er det ikke nok bare å selge ut boliger; man må også kjøpe inn større boliger. Dette vil bidra som et ledd i større sosial variasjon med tanke på at det kan bidra til å skape en større variasjon i hvem beboerne er, og ikke bare enslige med rus og/eller psykiske problemer. BBY viser også til at de har slitt med gjennomføringen fordi de ikke har hatt økonomi til å gjøre kjøp i vestlige bydeler i den skalaen målet legger opp til. De er derfor klare på at spredningsmålet ikke er gjennomført i den grad man ønsket.

Noe som stadig dukket opp under intervjuene, er behovet for en mer omfattende politikk knyttet til bomiljø og sosiale tiltak. De problemene som er i mange av bygårdene forsvinner ikke om beboerne flytter til en annen oppgang, det vil bare gjøre dem mindre synlige. Derfor virker det nødvendig å sette av ressurser som bydelene kan bruke på målrettet arbeid mot beboerne. Mine informanter trakk blant annet frem miljøvaktmestere, bomiljøtjenester som er på plass ved boligen/bygården og tilgjengelige kontaktpersoner.

Hvorfor satses det ikke mer på å gjennomføre spredningsmålet?

Med utgangspunkt i funnene så langt i oppgaven, valgte jeg å legge til en problemstilling som tar for seg diskusjonen hvorfor det ikke er blitt gjennomført mer spredning når flere informanter viser misnøye med gjennomføringen, og videre om spredning er det beste alternativet.

Blant mine informanter som har politisk bakgrunn står fortsatt spredningstanken sterkt. Det er stort sett enighet om at levekårene for de kommunale leietakerne er for dårlig, men det er også enighet om at den faktiske spredningen ikke står til forventningene. Hovedargumentet for den lave spredningen er manglende økonomi, og at boligpolitikken har blitt nedprioritert til fordel for andre politisk viktige områder, som blant annet skole og helse. Gjennom media har vi fått et inntrykk av de dårlige oppvekstsvilkårene for barn, og det har blitt lagt press på politikerne for å gjøre noe med bosituasjonen. OBOS-kjøpet inngår i dette bildet, og underbygger det den spredningstendensen jeg har funnet: spredningen skjer fra indre øst til ytre øst, med bemerkelsesverdig få nye kommunale boliger i vestlige bydeler.

I løpet av intervjuer med ansatte i forvaltningen ble det stilt spørsmål om hvorvidt spredning er det beste alternativet for de kommunale beboerne. Det ble lagt vekt på at det var praktiske utfordringer med spredning, men også at den grad av stigmatisering en kommunal leietaker

kan komme til å oppleve i etablerte nabolag kunne oppleves som belastende. I annen litteratur debatteres også effektene av «tvungen» sosial blanding. En overordnet blandingspolitikk er i teorien antatt å ha mange fordeler, men også ulemper. Motivasjonsfaktoren for politikerne er at det er antatt å skape sosiale og vertikale bånd mellom ulike sosioøkonomiske grupper. De med en bedre sosioøkonomisk status kan figurere som rollemodeller og ildsjeler, og skape positive ringvirkninger. En ulempe er derimot at beboerne i det tidligere homogene nabolaget muligens hadde etablert sterke, horisontale bånd med hverandre, bånd og nettverk de ble tatt ut av når de flyttet til et annet og antatt bedre nabolag. Det å bo i en kommunal blokk vil for mange være et sted hvor de har mange venner og hvor det er lettere å komme i kontakt med andre enn i et etablert nabolag i en annen bydel. Selv om det er en kritisert strategi er det viktig at politikerne viser en vilje til å gjøre noe med vanskeligstilte bokonsentrasjoner. Selv om resultatene ofte kan være vanskelig å måle er det viktig å påpeke at det er dokumentert at segregasjon ofte har negative konsekvenser, og det er derfor essensielt at det settes i gang tiltak. Om resultatene kan være minimale kan det fungere som en bremsekloss for ytterligere forfall.

Det er mulig å trekke den konklusjonen at det er en laber satsning på spredningspolitikken i Oslo kommune. Viljen og interessen til å spre den kommunale boligmassen er minimal og det kan vitne om mangel på interesse for å vareta de med dette boligbehovet. Det kan kanskje forklares med at det er ansett som et «mindreverdige» tilbud, og at den regjerende strukturen er å få flest mulig inn i eierskap. Denne sterke eierskapsstrukturen har gjort at den overordnede norske boligstrukturen er residual, og har tradisjoner med en marginal kommunal boligsektor. Dette er mønster som ble grunnlagt tidlig, og dagens manglende resultat av spredningspolitikken kan kanskje skyldes en form for stivhengighet innen boligpolitikken.

I Oslo kan det virke som de etablerte strukturene innen boligpolitikken har reproduisert seg gjennom politiske beslutninger på aktørnivå og vært låst til en bestemt tenkemåte, så selv om verden endrer seg, har ikke politikken endret seg i samme takt. Aktørene har ikke vist vilje til å tenke alternativt og har holdt seg til et kjent beslutningsmønster. Når det gjøres klart at det ikke er et alternativ å gjøre storskala oppkjøp av kommunale boliger i andre bydeler, kan det også vitne om stivhengighet. Det samme inntrykket fikk jeg også fra noen av informantene på spørsmål om det noen gang hadde vært tema å øke den kommunale boligmassen, noe det ikke hadde vært. Forklaringen på hvorfor det ikke har vært forslag om å øke boligmassen, er at Norge er en selveienasjon. Når man ser på boligmarkedet i Oslo i dag med de økende

prisene både på selveieboliger og utleiemarkedet, kan det være på høy tid at det gjøres endringer innen den etablerte kommunale boligpolitikken. Som oppgaven har dokumentert er det også liten interesse blant de kommunale beboerne til å kjøpe opp sin egen bolig, noe som bekrefter behovet for et bredt utleietilbud med reduserte priser (eller substitusjon gjennom støtteordninger) til enkelte grupper som ikke har mulighet til å kjøpe bolig selv eller som ikke får innpass i det ordinære markedet. Den økende befolkningsmengden og de ekstra utfordringene Oslo kommune har med vanskeligstilte, legitimerer en bolig-politisk endring.

9.2 Oppgavens begrensinger

Studieperioden er som jeg har vært inne på mellom 2001-2013, og dette begrenser muligheten til å analysere spredningen på 1990-tallet. Jeg har bare mine informanters antagelser og vurderinger som forteller meg at det har også vært liten spredning mellom 1994 og 2001. På grunn av omstruktureringer og endring av definisjonen av hva som er en «kommunal bolig», er det umulig for meg å sammenligne boligbedriftens tall fra 1990-tallet med Boligbyggs tall fra og med 2004.

Det var også i utgangspunktet ønskelig å få flere informanter fra politikken, men det viste seg å være vanskelig. Det hadde gitt oppgaven et løft om jeg hadde fått noen av de sittende byråder til å uttale seg om dagens situasjon og fremtidig satsning. Spesielt i forbindelse med OBOS-kjøpet, hadde jeg ønsket en kommentar fra de ansvarlige for å kunne utvide og nyansere diskusjonen. Jeg har som nevnt gjort flere henvendelser, men uten å lykkes.

9.3 Oppgavens overførbarhet og videre forskning

Det jeg ofte har savnet i debatten rundt de kommunale levekårene i Oslo og den geografiske spredningen, har vært noen konkrete tall. Disse tallene har jeg forsøkt å finne i denne oppgaven. Tallene viser den faktiske fordelingen av de kommunale boligene ved ulike målinger og hvor mange prosent av boligene som fortsatt må spres for en jevn fordeling. Samtidig har intervjuer med sentrale aktører både innen politikk og forvaltning bidratt til en dypere forståelse av situasjonen, og hvor begrensningene ofte ligger.

Kommunale boliger blir ofte ansett som et problematisk felt, ikke bare i Oslo. Det hadde derfor vært interessant å utføre lignende analyser i andre norske storbyer, som Bergen og Trondheim, for å se hvordan den kommunale boligmassen har utviklet seg der. På den måten

ville man fått en større kartlegging av den kommunale boligpolitikken. Oslo har større utfordringer knyttet til vanskeligstilte enn mange andre kommuner og storbyer (Skar 2007), derfor kan stigma knyttet til de kommunale boligene være sterkere i Oslo. Oslo har også et tydelig skille mellom øst- og vestkant, noe som skaper en sterk sosioøkonomisk segregasjon. Dette er et bosetningsmønster som har vært rådende lenge, og som det kan være vanskelig å bryte.

Ser man til andre byer i Skandinavia, er det også store problemer knyttet til den kommunale boligmassen, særlig i Sverige. Forskjellen er imidlertid at det svenske boligmarkedet er mer helhetlig, hvor det kommunale boligtilbudet er et tilbud de fleste kan benytte seg av (Kemeny 1995). Det gir en større mulighet til spredning, men også der sliter de med sosiale problemer i store kommunale bygårder og enorme vedlikeholdsutgifter. I den forbindelse ville det vært interessant å gjøre en sammenligning av spredningspolitikk mellom to land med ulikt boligsystem: Norge som har et residualt og markedsrettet boligsystem med fokus på spredning, og Sverige som har et helhetlig system som er mindre markedsrettet og med en langt større boligmasse.

Min kvantitative analyse er på bydelsnivå, og det hadde vært interessant å gjøre lignende analyser på grunnkrets nivå. Det kunne avdekket enda klarere områder med høy konsentrasjon av kommunale boliger. For min oppgave var bydeler mest relevant med tanke på at det er bydelene som tildeler kommunale boliger. Antall boliger beregnes ut fra *bydelenes* behov og etterspørsel.

Oppgavens datamateriale som statistikk og informanter er kun hentet fra Oslo kommunes geografiske område. Derfor er det ikke direkte overførbart til å gjelde andre kommuner, men metoden legger et grunnlag, og åpner for videre forskning og kartlegging.

Litteraturliste

- Andersson, Roger. 2006. "'Breaking Segregation' - Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden." *Urban Studies* no. 43 (787).
- Andersson, Roger , og Sako Musterd. 2005. "Area-based Policies: a Critical Appraisal." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* no. 96 (4):377 - 389.
- Annaniassen, Erling. 2006. *En skandinavisk boligmodell?: historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*. Vol. 1/2006. Oslo: NOVA.
- Annaniassen, Erling, og Bo Bengtsson. 2006. *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Atkinson, Rowland, m.fl. 2005. "Ch. 9: Neighbourhoods and Poverty. Linking Place and Social Exclusion." I *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness. Cohesion and Governance.*, Red. Nick Buck, 154-171. London: Palgrave Macmillan.
- Barstad, Anders, m.fl., 2006. *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*. I Statistisk sentralbyrå 15 Oslo, Kongsvinger
- Bengtsson, Bo. 2012. "Housing Politics and Political Science." I *The Sage Handbook of Housing Studies*, Red. DF Clapman, Clark, W.A.V. og K. Gibb. London: Sage Publications.
- Bengtsson, Bo, og Hannu Ruonavaara. 2010. "Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing." *Housing, Theory and Society* no. 27 (3):193-203.
- Bergsten, Zara. 2010. *Bättre framtidsutsikter?: blandade bostadsområden och grannskapseffekter ; en analys av visioner och effekter av blandat boende*. Vol. nr. 85. Uppsala: Institutionen.
- Bolt, Gideon, m.fl. 2010. "Housing Policy, (De)segregation and Social Mixing: An International Perspective." *Housing Studies* no. 25 (2):129-135.
- Bolt, Gideon, m.fl. 2009. "After Urban Restructuring: Relocations and Segregation in Dutch Cities." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* no. 100 (4):502-518.
- Brattbakk, Ingar, og Thorbjørn Hansen. 2004. "Post-war large housing estates in Norway – Well-kept residential areas still stigmatised?" *Journal of Housing and the Built Environment* no. 19:311-332.
- Brattbakk, Ingar, og Terje Wessel. 2011. "Long-term neighbourhood effects on education, income and employment among adolescents in Oslo." *Urban Studies* no. 50:381-406.
- Brinkmann, Svend, og Lene Tanggaard. 2012. "Intervjuet. Samtalen som forskningsmetode." I *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*, Red. Svend Brinkmann og Lene Tanggaard. Danmark: Gyldendal akademisk.
- Byrådet Oslo kommune. 1987. *Om mål og virkemidler i boligpolitikken*. Vol. 2/1994. Oslo: Byrådet Oslo kommune.
- Byrådet Oslo kommune. 1994. *Ny strategi i boligpolitikken*. Vol. 2/1994. Oslo: Oslo kommune.
- Coleman, James. 1987. "Ch. 6: Microfoundations and Macrosocial Behavior." I *The Micro-macro Link*, Red. J. C.et.al Alexander, 153-173. California: University of California Press.
- Coleman, James. 2000. *Foundations of social theory*. United States of America: First Harvard University Press.
- Cresswell, John W. , og Vicki L. Plano Clark. 2007. *Designing and Constructing Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

- Danermark, Berth, m.fl. 2002. *Explaining Society. Critical realism in the social sciences*. New York: Routledge.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Forrest, Ray, og Ade Kearns. 2001. "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood." *Urban Studies* no. 38 (12):2125-2143.
- Franzen, Mats. 2008. "Problemet segregasjon: en orättvis jämförelse." I *Den delade staden. Segregation og etnicitet i stadsbygden*, Red. Lena Magnusson Turner, 25-50. Umeå: Borea Bokförlag.
- Galster, George. 2012. The Mechanisms of Neighborhood effects. Theory, Evidence, and Policy Implications. Paper read at ESRC Seminar: Neighbourhood Effects: Theory & Evidence, at St. Andrews University, Scotland UK, 4-5 February 2010.
- Granovetter, Mark S. 1973. "The Strength of Weak Ties." *The Strength of Weak Ties* no. 78 (6):1360-1380.
- Gulbrandsen, Lars. 1983. *Boligmarked og boligpolitikk: eksemplet Oslo*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hall, Peter. 1994. "Regeneration policies for peripheral housing estates: inward-and outward-looking approaches." *Urban Studies* no. 34 (5-6):873-890.
- Hansen, Thorbjørn , og Ingar Brattbakk. 2005. "Drabantbyene – bedre enn sitt rykte?" I *Storbyens boligmarked. Drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg.*, Red. R Barlindhaug. Oslo: Spartacus.
- Hansen, Thorbjørn, og Jon Guttu. 2000. *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989: fra storskala bygging til frislepp*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Harloe, Michael. 1994. "Social housing in transition." *Netherlands journal of housing and the built environment* no. 9 (4).
- Hastings, Annette. 2004. "Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations." *Journal of Housing and the Built Environment* no. 19:233-254.
- Hedström, Peter. 2005. *Dissecting the social: on the principles of analytical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedström, Peter, og Richard Swedberg. 1998. *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmqvist, Emma. 2009. *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation*. Uppsala Universitet: Geografiska regionstudier nr 79.
- Hornby, A. S. . 1974. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- Hubbard, Phil , m.fl. 2005. *Thinking Geographically*. New York: Continuum.
- Johannessen, Asbjørn , m.fl. 2004. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnston, R. J. 2000. *The Dictionary of human geography*. Malden, Mss.: Blackwell Publishers.
- Karlsson, Elinor, og Sara Thörnfeldt, 2009. *Upplåtelseformer och etnisk segregation. Kan en blandning av upplåtelseformer öka integrationen?* I Institutionen för Ekonomi, Kommunikation och IT Karlstads Universitetet
- Kemeny, Jim. 1995. *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- Kemeny, Jim. 2006. "Corporatism and Housing Regimes." *Housing, Theory and Society* no. 23 (1):1-18. doi: 10.1080/14036090500375423.
- Kemeny, Jim, m.fl. 2005. "Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies." *Housing Studies* no. 20 (6):855-872.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2011:15. *Rom for alle*. I Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning
- Kvinge, Torunn , m.fl., 2012. *Byplangrep og bostedsegregasjon*. I Norsk institutt for by- og regionforskning 2012:11 Oslo
- MacLennan, Duncan. 2012. "Understanding Housing Markets: Real Progress or Stalled Agendas?" I *The Sage Handbook of Housing Studies*, Red. DF Clapman, Clark, W.A.V. og K. Gibb. London: Sage Publications.
- Marcuse, Peter. 2001. Enclaves Yes, Ghettoes, No: Segregation and the State In *International Seminar on Segregation in the City*. Lincoln Institute of Land Policy
- Marcuse, Peter. 2005. "Enclaves yes, Ghettoes no." I *Desegregating the City, Ghettoes, Enclaves, & Inequality*, Red. David P. Varady. Albany: State University of New York.
- McCulloch, Andrew. 2001. "Ward-level deprivation and individual social and economic outcomes in the British Household panel Study." *Environment and Planning* no. 33 (4):667-684.
- Middleton, Alan, m.fl. 2005. "Social Capital and Neighbourhoods tat Work." *Urban Studies* no. 42:1711-1738.
- Musterd, Sako. 2002. "Response: Mixed Housing Policy: A European (Dutch) Perspective." *Housing Studies* no. 17 (1):139 - 143.
- Musterd, Sako. 2012. "Ethnic residential Segregation: Reflections on Consepts, Level and Effects." I *The Sage Handbook of Housing Studies*, Red. DF Clapman, Clark, W.A.V. og K. Gibb. London: Sage Publications.
- Musterd, Sako , og Roger Andersson. 2005. "Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities." *Urban Affairs Review* no. 40 (761):761-790.
- Nestor, Per. 1962. *Oslo kommune og boligbyggingen. En beretning om Oslo kommunale boligråds virksomhet 1930-1959*. Oslo: Oslo kommune . Boligrådet.
- Nestor, Per. 1979. *Boligpolitikken og OBOS gjennom 50 år (1929-1979)*. Oslo: Oslo Bolig- og Sparelag - OBOS.
- Nystad, Lajla Juul, 2009. *Barns oppvekstsvilkår i kommunale boliger i Oslo*. I Helse- og velferdsetaten Oslo kommune
- Oslo kommune. 2007. *Statistisk årbok for 2007*. Oslo: Oslo kommune, Utviklings- og kompetanseetaten.
- Oslo kommune Byrådet. 2012. Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016. In *Byrådssak 152,2/12*, edited by Byrådet.
- Ottesen, Silje. 2007. *Fra vandelsattest til rulleblad - en studie av endringer i boligmiljø i kommunale leiegårder på Torshov*, Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Palander, Camilla. 2006. *Områdesbaserad politik för minskad segregation: en studie av den svensak storstadspolitiken*. Uppsala: Uppsala Universitetet.
- Pendall, Rolf. 1999. "Opposition to housing NIMBY and beyond." *Urban Affairs Review* no. 35 (1):112-136.
- Power, Anne, og Rebecca Tunstall, 1995. *Swimming against the tide. Polarisation or progress om 20 unpopular council estates, 1980-1995*. I Joseph Rowntree Foundation York
- Putnam, Robert. 2013. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." I *Cross Currents: Cultures, Communities, Technologies*, Red. Kris Blair, Robin Murphy og Jen Almjeld. Cengage Learning.
- Ragin, Charles C. , og Lisa M. Amoroso 2011. *Constructing Social Research*. California: Pine Forge.

- Rose, Damaris. 2004. "Discourse and experiences of social mix in gentrifying neighbourhoods: A Montréal case study." *Canadian Journal of Urban Research* no. 13 (2):278-316.
- Sampson, Robert J., m.fl. 2002. "'Neighborhood Effects': Social Processes and New Directions in Research." *Annual Review of Sociology* no. 28 443-478.
- Sarkissian, Wendy. 1976. "The Idea of Social Mix in Town Planning: An Historical Review." *Urban Studies* no. 13 (231).
- Sassen, Saskia 2006. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press.
- Schnell, Izhak, og Benjamini Yoav. 2001. "The Sociospatial Isolation of Agents in Everyday Life Spaces as an Aspect of Segregation." *Annals of the Association of American Geographers* no. 91 (4):622-636. doi: 10.1111/0004-5608.00262.
- Short, John R. 1991. *An introduction to Urban Geography*. London: Routledge.
- Skar, Cecilie Kjølnes. 2007. *Vanskeligstilte på boligmarkedet. : Er utfordringene ekstra store i Oslo?*, Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Skog, Ole-Jørgen. 2010. *Å forklare sosiale fenomener, en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sosial- og helsedepartementet, 1998-99. *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. I Stortinget Oslo
- Sosial- og helsedirektoratet. 2005. *Psykisk helsearbeid for voksne i kommunene*. Vol. IS-1332. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Stamsø, Mary Ann. 2009. "Housing and the Welfare State in Norway." I, s. 195-220. [S.l.]: Blackwell.
- Thagaard, Tove. 2009. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorkildsen, Finn. 1996. *Fremskaffelse, tildeling og forvaltning av kommunale boliger*. edited by Velferdsetaten.
- Van Kempen, Ronald , og Gideon Bolt. 2012. "Social Consequences of Residential Segregation and Mixed Neighbourhoods." I *The Sage Handbook of Housing Studies*. , Red. DF Clapman, Clark, W.A.V. og K. Gibb. London: Sage Publications.
- Van Kempen, Ronald, og Alan Murie. 2009. "THE NEW DIVIDED CITY: CHANGING PATTERNS IN EUROPEAN CITIES." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* no. 100 (4):377-398.
- Wacquant, Loic. 2007. "Ch.5: From Conflation to Comparison. How Banlieues and Ghetto Converge and Contrast." *Urban Outcasts. A Comparative Sociology of Advanced Marginality*:135-162.
- Wassenberg, Frank. 2004. "Editorial: Large social housing estates: From stigma to demolition?" *Journal of Housing and the Built Environment* no. 19 (3):223-232. doi: 10.2307/41107262.
- Weber, Max. 1904, her 1975. "Om teori og teoretisk begrepsdannelse." I *Makt og Byråkrati*, Red. E. (oversatt Østerdberg Fivelsdal, D). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Wessel, Terje. 1996. "Segregasjon og desintegrasjon. Nye geografiske mønstre eller ny velferdspolitik? ." *Plan* no. nr 3.:21-29.
- Wessel, Terje, 1997. *Boligsegregasjon. En drøfting av underliggende prosesser*. I Byggforsk, Norges byggforskningsinstitutt Oslo
- Wessel, Terje. 2000. "Social polarisation and socio-economic segregation in a welfare state: The case of Oslo." *Urban Studies* no. 37.
- Wessel, Terje. 2006. "Los Angeles-modellen. Urbanisme a la LA." I *Teori og metode i geografi*, Red. S. Uglevik Larsen. Oslo: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1

Intervjuguide, hovedpunkter

1) Bakgrunnsforhold

- Informantens bakgrunn i Oslo kommune

2) Boligmeldingen

- Bakgrunn for publikasjonen av boligmelding nr. 2, 1994.
 - Hvorfor kom de kommunale boligene på dagsorden?
 - Var det en politisk enighet rundt spredningspolitikken?
- Var det noen umiddelbare tiltak?
- Var det noen gang tema å øke boligmassen? Uttrykte noen en bekymring for et redusert tilbud i forbindelse med spredning?
- Hvordan vurderer du gjennomføringen av spredningsmålet fra 1994 til i dag? Er du fornøyd, misfornøyd eller likegyldig?
- Er det kommunale boligtilbudet i dag tilfredsstillende?
- Hva tror du kan være forklaringen bak den minimale spredningen 2001-2013?

3) Segregasjon

- Hvorfor ble plutselig konsentrasjonen av kommunale boliger ansett som et problem? (*Fare/rettferdighetssynet*)
- Var det andre tiltak som var oppe til diskusjon?
- Mener du spredning det beste alternativet for de kommunale beboerne?

Spørsmålene ble endret ved noen intervjuer, slik at de ble bedre tilpasset informantens bakgrunn i Oslo kommune.